

Distr.: General
15 December 2020
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة 15 كانون الأول/ديسمبر 2020 موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

أكتب إليكم عملا بقرار مجلس الأمن 2514 (2020)، الذي طلب فيه المجلس إلى الأمين العام أن يجري استعراضاً استراتيجياً مستقلا لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان لتقييم التحديات التي تواجه السلام والأمن في البلد ويقدِّم توصيات مفصلة بشأن إمكانية إعادة تشكيل العناصر المدنية والشرطية والعسكرية التابعة للبعثة مراعاة للتطورات الحاصلة في عملية السلام، بالاستناد إلى مشاورات واسعة النطاق تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، الهيئات الحكومية الانتقالية والجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والعمل الإنمائي ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة.

ويسرّني أن أحيل إليكم طيه تقرير الاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان الذي أجراه القاسم واني. ويشتمل التقرير على تقييم للتحديات الحالية التي تواجه السلام والأمن في جنوب السودان، واستعراضاً عاماً للفرص الناجمة عن عملية السلام الجارية، وأولويات المضي قدماً، والعمل مع الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية، وتقييم تنفيذ المهام الحالية المنوطة بالبعثة، واقتراحات لتعديل ولايتها.

ويخلُص الاستعراض إلى أن الركائز الأربع لولاية البعثة لا تزال صالحة بشكل عام. ويشمل الاعتراف بأن بعثة الأمم المتحدة تساهم إسهاماً كبيراً في جهود إحلال السلم والأمن في جنوب السودان، حيث تنقذ آلاف الأرواح من خلال توفير الحماية المادية وبذل المساعي الحميدة لدعم العملية السياسية.

وبعد أن نظرت مليّاً في تقرير الاستعراض الاستراتيجي، أتفق مع ما خلُص إليه من أن الركائز الأربع لولاية البعثة لا تزال صالحة بشكل عام. كما أقدر التوصية بضرورة إبرام ميثاق متين مع المنطقة والاتحاد الأفريقي، إذ كان للمنطقة الفرعية دور حاسم في جميع الإنجازات الرئيسية التي تحققت في عملية السلام في جنوب السودان وستستفيد بشكل كبير من استقرار البلاد. وكما جاء في الاستعراض، سيكون من المهم الاستفادة من التفاعل الهام القائم بالفعل بين البعثة ومنظومة الأمم المتحدة بوجه عام والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية.

وأشير هنا، على وجه الخصوص، إلى التوصيات المتعلقة بضرورة صون حقوق الإنسان في جنوب السودان في ضوء التحديات الخطيرة المستمرة. وفي هذا الصدد، تظل مهام البعثة المتمثلة في رصد حقوق الإنسان والدفاع عنها وتيسير تقديم المساعدة الإنسانية على نطاق واسع مهام حيوية كما كانت دائماً.



20-16178 (A) 311220 311220



وختاماً، أشير إلى توصيات تقرير الاستعراض الهادفة إلى تعديل ولاية البعثة وتشكيلها وأولوياتها. ففي ضوء تحسن الحالة في جنوب السودان منذ إبرام الاتفاق المنشط لتسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان، تنص تلك التوصيات على إمكانية تخفيض القوام العسكري المأذون به للقوات من 000 17 إلى 000 15 فرد، أي ما يزيد قليلا على العدد الحالي للقوات المنتشرة البالغ نحو 600 14 فرداً. وعقب النجاح في إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين، يمكن تعديل قوام الأفراد النظاميين بشكل أكبر، رهناً بالظروف القائمة، بما في ذلك القدرة على الاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات حماية المدنيين المتطورة، لا سيما في مناطق العودة. وأشير أيضاً، في ضوء هذا، إلى أن الاستعراض يشمل توصية بتعزيز دور البعثة في بناء قدرات المؤسسات القضائية ومؤسسات إنفاذ القانون للتصدي للإفلات من العقاب على نطاق واسع وتعزيز سيادة القانون.

وإنني أتطلع إلى فرصة مواصلة العمل مع مجلس الأمن قبل تجديد ولاية بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان بشأن أفضل السبل التي يمكن بها للبعثة أن تستجيب للوضع القائم في جنوب السودان ودعم حكومتها وشعبها في رحلتهم نحو السلام والاستقرار. وأعتزم تقديم مزيد من التوصيات، مسترشداً في ذلك بنتائج الاستعراض الاستراتيجي، في تقريري عن نهاية ولاية بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان.

وأكون ممتناً لو تكرمتم بإطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**

تقرير عن الاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان عملا بقرار مجلس الأمن 2514 (2020)

المحتويات

الصفحة

الموجز

طلب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، في قراره 2514 (2020)، إلى الأمين العام إجراء استعراض استراتيجي مستقل لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان يقيم فيه التحديات التي تواجه السلام والأمن في البلد ويقدم توصيات مفصلة بشأن إمكانية إعادة تشكيل العناصر المدنية والشرطية والعسكرية التابعة للبعثة مراعاة للتطورات الحاصلة في عملية السلام. واستجابة لذلك الطلب، شكلت إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام فريقاً لإجراء الاستعراض. وأجرى الفريق مشاورات مكثفة مع مجموعة واسعة من الجهات المعنية، حيث عقد أكثر من 150 اجتماعاً عن بُعد مع كبار قادة وموظفي البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري ومكاتب الأمم المتحدة في المنطقة وجميع كيانات الأمم المتحدة المعنية الموجودة في مقر الأمم المتحدة. كما عقد اجتماعات عن بُعد مع مفوضية الاتحاد الأفريقي وعدد من مؤسساتها المتخصصة، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وبعض الدول الأعضاء والآليات المشاركة في عملية السلام، وممثلي أعضاء مجلس الأمن وأعضاء آخرين في السلك الدبلوماسي في كل من جوبا ونيويورك؛ وكذلك مع مراكز الفكر ومنظمات المجتمع المدني العاملة في جنوب السودان.

التحديات التي تواجه السلام والأمن في جنوب السودان

يرسم الاتفاق المنشط لتسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان (اتفاق السلام المنشّط) رؤية واضحة للإصلاحات التي من شأنها، إن نُفذت بالكامل، أن تساعد على معالجة العوامل المسبِّبة للنزاع والبدء في تحقيق تحوُّل جذري في البلد. غير أن تنفيذه كان بطيئاً ومتفاوتاً. وكانت المواعيد المنصوص عليها في اتفاق السلام المنشّط غير واقعية في بعض الحالات. ومع ذلك، لم تتمكن الأطراف من الوفاء بأي من تلك المواعيد، وركزت في المقام الأول على تنفيذ أحكام اتفاق السلام المنشّط التي تحدِّد ترتيبات تقاسم السلطة بين النُّخب بدلا من تلك التي من شأنها أن تعزِّز المساءلة، وتيسِّر إيصال المساعدات الإنسانية على نحو أكثر سلاسة، وتعزز الإدارة المالية والحوكمة عموماً. واتفقت الأطراف على أن تكون 35 في المائة من التعيينات في حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة من النساء، لكن هذا البند لم يُتقيد به عند تعيين الوزراء والمحافظين.

وقد قضت الأزمة الاقتصادية الحالية في جنوب السودان على موارد سكانه وقدرتهم على الصمود وصعَّبت على الحكومة تمويل العديد من جوانب عملية السلام. والأهم من ذلك أن الأطراف لم تُظهر الإرادة السياسية الكافية لمعالجة المسائل الحاسمة بالنسبة للسلم والأمن على المدى الطويل. واستناداً إلى السجل السابق للأطراف المعنية، كان المانحون الدوليون مترددين في تمويل تنفيذ اتفاق السلام المنشّط، خوفاً من أن تُستخدم الأموال لتأجيج العنف بدلا من تعزيز السلام.

ولذلك، ففي حين نجح اتفاق السلام المنشّط والاتفاق السابق لوقف الأعمال القتالية المبرم في عام 2017 في الحد من العنف السياسي الواسع النطاق وضم معظم أطراف النزاع إلى طاولة الحوار، فإنهما لم يغيِّرا من الديناميات الأساسية التي ساهمت في اندلاع الحرب الأهلية في جنوب السودان. ومن العوامل التي تستمر في زعزعة استقرار البلد وجود قطاع أمني كبير الحجم ومختل ولا يزال يعج بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. ولا توجد سوى فرص اقتصادية قليلة خارج الخدمة المدنية واقتصاد الحرب، مما يجعل الشباب عرضة للتجنيد على أيدي الجماعات المسلحة. وفي حين أن العنف الذي يعزى مباشرة إلى أطراف الحرب الأهلية قد انحسر، فقد ارتفع العنف القبلي ارتفاعاً حاداً خلال العام الماضي، وفي حالات كثيرة،

أجحته مباشرة الأطراف السياسية الوطنية امتداداً للتوترات والنزاعات السياسية القائمة. واستمرت انتهاكات حقوق الإنسان بلا هوادة، حيث تُفرض قيود مقلقة للغاية على المجتمع المدني والمنظمات الإعلامية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يتصاعد العنف في الفترة التي تسبق الانتخابات، التي من المتوقع أن تجرى في عام 2022 أو عام 2023. وباختصار، فعلى الرغم من التقدم المحرز، لم يصل جنوب السودان بعد إلى نقطة يمكن عندها ضمان استمرار التقدم، أو يكون فيها السلام مستقراً، أو يستفيد المدنيون فيها من الاتفاقات التي تم التوصل إليها على الورق.

الفرص المتاحة والتقدم المحرز وإسهام بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان في السلام والأمن

هناك بعض الفرص لإحراز تقدم في جنوب السودان. فرغم أن تنفيذ اتفاق السلام المنشّط كان محدوداً، فقد نجح في إشراك معظم الأحزاب السياسية في البلد في عملية حوار مستمرة، وعزز الاتفاق على سبيل المضي قدماً، على الأقل على الورق. ويتضمن الاتفاق خارطة طريق للتغيير الدائم في البلد. وقد أتاح الحوار الوطني للمواطنين، باعتباره مساراً موازياً لعملية السلام الثانية، فرصة تمس الحاجة إليها لمناقشة الأسباب الجذرية للعنف وتقديم توصيات بشأن الكيفية التي يلزم بها تنفيذ الالتزامات العامة المنصوص عليها في الاتفاق لمعالجة مسبِّبات النزاع. وبشكل أعم، فإن سكان جنوب السودان منهكون بسبب الحرب، ويدعمون جهود السلام بشكل عام، ويتوقون إلى فرص إعادة البناء ومعاينة ثمار السلام. وفي حين أن المؤسسات على الصعيد المحلي ضعيفة، وأن سلطة قادة القبائل مهددة من جراء التشرد وسنوات من النزاع، فإن هناك أيضاً تاريخاً من المفاوضات المحلية واتفاقات السلام التي يمكن البناء عليها. وفي الأجل القصير، يمكن لاتفاقات السلام المحلية أن تحسّن الثقة وتمنع العنف أو تخفض مستوياته. وفي الأجل المتوسط، هناك إمكانية لأن تنساب اتفاقات السلام المحلية إلى المستويات الأعلى.

وفي هذه البيئة التي تعج بالتحديات ولكن لا تخلو من الفرص، تمكنت البعثة من الإسهام بشكل ملموس في إحلال السلم والأمن. فقد اتفق العديد من أصحاب المصلحة الذين استشارهم الفريق على أن ما عملته البعثة لضمان الأمن في مواقع حماية المدنيين كان له دور بلا شك في إنقاذ الأرواح، بينما أسهمت دورياتها المتنقلة التي يتزايد تكاملها بالمثل في تحسين الحماية المادية للمدنيين. وعلاوة على ذلك، فقد ربطت البعثة بشكل متزايد بين أنشطة الحوار على الصعيد دون الوطني وبين التحليلات السياسية والتوعية، مما عزز فعالية تلك الأنشطة. وفي إطار الجهود الرامية إلى تحسين شمول عملية السلام واستدامتها وتوسيع الحيز المتاح للمواطنين، دعمت البعثة تطوير الأحزاب السياسية واستضافت سلسلة من الحوارات الشعبية التي جمعت فيها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من جميع أنحاء البلد إلى جوبا.

وعملت البعثة مع الوكالات الإنسانية والإنمائية لزيادة الوعي بالعنف الجنسي والجنساني، والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، وحقوق جميع المدنيين، بمن فيهم النساء والأطفال. وفي أثناء عملية الاستعراض، لاحظ مسؤولو البعثة أن فريق التحقيق السريع الذي أُنشئ داخل شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة قد مكنها من النشر بسرعة أكبر وزيادة القدرة على التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وبالإضافة إلى ذلك، أقرت مجموعة واسعة من المحاورين بأن الوحدة الاستشارية المعنية بسيادة القانون التابعة للبعثة قدمت مساهمات هامة في مجال تحسين المساءلة من خلال دعمها للمحاكم المتنقلة، وتقديمها للتدريب، وإسدائها للمشورة التقنية إلى أصحاب المصلحة في جنوب

السودان بشأن الإصلاحات القانونية. كما أكدت الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي على نطاق واسع أن وجود البعثة وأنشطتها أسهما في تهيئة بيئة مواتية لإيصال المساعدة الإنسانية.

وكان هناك اتفاق واسع بين محاوري فريق الاستعراض على وجود صلة مباشرة بين العدالة والمساءلة والسلام المستدام، وبالتالي على ضرورة بذل جهود متجددة لتحقيق العدالة في ما يخص جرائم الماضي. ويتضمن الفصل الخامس من اتفاق السلام المنشّط خارطة طريق للأطراف ولمفوضية الاتحاد الأفريقي لإنشاء هيئة ستُعرف باسم المحكمة المختلطة لجنوب السودان. وقد قطعت المفاوضات التي جرت بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وحكومة جنوب السودان بشأن إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان أشواطاً متقدمة، ولكن لم يتم التوقيع على أي اتفاق حتى الآن. ونظراً للانقسام في الرأي بشأن تأييد إنشاء المحكمة، سيلزم الاستمرار في العمل الدولي للحد من التأخيرات وإبقاء هذه العملية على المسار الصحيح. والوضع الأمثل هنا هو أن يتولى الاتحاد الأفريقي قيادة هذا الجهد بدعم من هيئات منظومة الأمم المتحدة.

التوصيات المطروحة لإعادة تشكيل البعثة

بعد النظر في البيئة السائدة في جنوب السودان والأداء السابق الذي أظهرته البعثة، خلص فريق الاستعراض إلى أن الركائز الأربع الحالية لولاية البعثة لا تزال صالحة بشكل عام. غير أن إدخال عدد من التعديلات على ولاية البعثة وأنشطتها وقدراتها في إطار هذه الركائز الأربع من شأنه أن يعزِّز أثرها. وعلاوة على ذلك، من الأهمية بمكان أن تعزز الأمم المتحدة، ولا سيما بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، دورها في دعم عملية السلام التي تقودها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وهذا أمر أشد ضرورة لأن بلدان المنطقة تواجه مصاعبها الداخلية الخاصة وقد لا تكون قادرة على تكريس نفس المستوى من الاهتمام لجنوب السودان كما فعلت في الماضي.

وطوال فترة الاستعراض، كان الفريق مدركاً لأولوية العمل السياسي في السعي إلى تحقيق سلام دائم في جنوب السودان. ولذلك، سعى الفريق جاهداً إلى تحديد أساليب لزيادة النفوذ السياسي للمساعدة في دفع العملية إلى الأمام، دون إغفال أنه لا يمكن إحداث تغييرات أساسية وهيكلية إلا إذا كانت أصحاب المصلحة في جنوب السودان تملك زمام العملية بالكامل وتظهر الإرادة السياسية. فلا يمكن لأي قدر من الضغط الخارجي أو الدعم الخارجي أن يحل محل هذا الشرط. وفي إطار قيام فريق الاستعراض بذلك، فقد استند إلى أولويات الأمين العام لتعميق الشراكات بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وتعزيز التكامل داخل منظومة الأمم المتحدة.

ومن الناحية العملية، يوصي فريق الاستعراض بوضع اتفاق قوي مع بلدان المنطقة والاتحاد الأفريقي، بما في ذلك مؤسساته المتخصصة المعنية. وبناء على المستوى الكبير من التنسيق القائم بالفعل بين البعثة ومنظومة الأمم المتحدة على نطاق أوسع، من جهة، والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، من جهة أخرى، ينبغي بذل المزيد من الجهود لإصدار رسائل مشتركة والقيام بأعمال دعوة مشتركة مع هاتين الجهتين الفاعلتين الإقليميتين بشأن مختلف جوانب ولاية البعثة وتنفيذ اتفاق السلام المنشط، بما في ذلك بشأن التحديات المتعلقة بحرية تنقل البعثة ووصول المساعدات الإنسانية. وعلاوة على ذلك، يمكن تسخير الإطار المعياري والسياسي الذي وضعه الاتحاد الأفريقي على مدى العقدين الماضيين بشأن قضايا الحوكمة وحقوق الإنسان والانتخابات، للمساعدة في التغلب على التحديات المتعلقة بالإرادة السياسية لدى الجهات الفاعلة والمؤسسات في جنوب السودان وقدرات هذه الجهات. وبشكل عام، فإن

الهدف هو توسيع نطاق المشاركة بدلاً من حصر الشواغل في المباحثات الثنائية بين الأمم المتحدة وجنوب السودان. وستستفيد المنطقة وأفريقيا ككل استفادة هائلة من تحقيق الاستقرار في جنوب السودان. وبالتالي، سيكون لها مصلحة كبيرة في نجاح البعثة.

ثانياً، ينبغي استخدام موارد الأمم المتحدة الموجودة في المنطقة، وتحديداً مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى القرن الأفريقي، بشكل أكثر فعالية، وذلك من أجل تعزيز العمل مع الاتحاد الأفريقي ومع الدول الأعضاء فيه المنخرطين بصفة مباشرة في عملية السلام. وسيساعد ذلك على إبقاء هذه الجهات الفاعلة على علم تام بجهود البعثة وتيسير حشد الدعم لها، حسب الاقتضاء. وبالمثل، ينبغي الاستفادة من الموارد الموجودة في مقر الأمم المتحدة على أكمل وجه.

توصيات بإدخال تعديلات محددة على أنشطة البعثة في خمسة مجالات رئيسية

1 - دعم تنفيذ اتفاق السلام المنشّط وعملية السلام وعمليات الحكم ذات الصلة

لدعم تنفيذ اتفاق السلام المنشّط وعملية السلام وعمليات الحوكمة ذات الصلة، يقدم فريق الاستعراض التوصيات التالية:

(أ) ينبغي أن تزيد البعثة - بالتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والمنظمات الإقليمية، والهيئات المنشأة للإشراف على الاتفاق - من دعمها التقني ودورها الاستشاري لنظام العدالة الوطني، والمحاكم المتنقلة، وعملية صياغة الدستور، ووضع التشريعات لدعم عملية السلام، بما في ذلك إصلاح الحوكمة والإدارة المالية؛

(ب) ينبغي أن تزيد البعثة من مساعدتها المقدَّمة لوضع رؤية واستراتيجية وطنيتين لإصلاح قطاع الأمن، ويمكنها أن تؤدي دوراً جامعاً وتنسيقياً في إصلاح قطاع الأمن عن طريق إنشاء منبر منظَّم لإشراك الجهات المانحة والجهات الفاعلة في جنوب السودان التي يمكن إشراكها في مجال إصلاح قطاع الأمن وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وعلاوة على ذلك، يمكن لمجلس الأمن أن ينظر أيضاً في إسناد دور محدود جداً للبعثة في تقديم المشورة التقنية إلى اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ومع ذلك، لا ينبغي في هذه المرحلة أن يُتوقع من البعثة أن تضطلع بدور تنفيذي أو لوجستي في دعم إصلاح قطاع الأمن أو نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛

(ج) في ما يتعلق بالانتخابات، يوصي الفريق بزيادة القدرة التقنية والاستراتيجية للبعثة على الاتصال كي تتمكن من تقديم المشورة التقنية وبذل المساعي الحميدة وتقديم الدعم اللوجستي في ما يتعلق بما يلي: إعادة تشكيل لجنة وطنية مؤهلة ومستقلة للانتخابات، على النحو المبين في الاتفاق المنشط؛ وإجراء تعداد محدّث للسكان؛ وصياغة واعتماد تشريعات من قبيل الدستور وقانون الأحزاب السياسية؛ وتوعية الناخبين؛ وتسجيل الناخبين. ويقترح الفريق كذلك أن يبحث الأمين العام إمكانية تعيين مسؤول كبير يتولى المسؤولية عن التنسيق الرفيع المستوى للعملية الانتخابية خارج البعثة، بالتنسيق مع الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. ومن الأهمية بمكان لمستقبل السلام في جنوب السودان أن تجري الانتخابات بطريقة تيسِّر قبول نتائجها؛ والعمل على ذلك بجدية لتحقيق ذلك.

(د) ينبغي أن تنسق البعثة الرسائل السياسية الصادرة بشأن جميع الركائز الأربع لولايتها مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي، والعمل في الوقت ذاته مع المؤسسات الأفريقية

ذات الصلة ومع الوكالات والصناديق والبرامج من أجل تيسير إجراء التحولات الهيكلية في مجال الحوكمة المنصوص عليها في الاتفاق. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تلتمس البعثة مساعدة المبعوث الخاص للأمين العام إلى القرن الأفريقي والممثل الخاص للأمين العام ورئيس مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، من أجل بذل جهود سياسية محددة الأهداف. ويقترح فريق الاستعراض أن تعمل البعثة ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى القرن الأفريقي كفرقة عمل غير رسمية، تجتمع بانتظام لتقييم الحالة والاتفاق على الخطوات التي يتعين اتخاذها. وفي إطار هذا الترتيب، ستتولى البعثة قيادة العمل مع أصحاب المصلحة في جنوب السودان، في حين سيتولى المكتبان تنسيق التفاعل مع الاتحاد الأفريقي وهياكله المعنية، ومع بلدان المنطقة، على التوالي.

2 - حماية المدنيين

لحماية المدنيين، يقدم فريق الاستعراض التوصيات التالية:

(أ) لا يزال الوجود العسكري القوي أمراً مبرراً نظراً للوضع الأمني والسياسي الهش السائد وخطر تزايد العنف في البلاد. ويجب أن يكون للبعثة وجود ميداني ثابت قوي مع زيادة قدرتها على التنقل لتوفير الحماية للمدنيين المشردين في مناطق العودة المحتملة، ودعم إيصال المساعدة الإنسانية بشكل موزَّع، وضمان أن تكون البعثة في وضع جيد يمكنها من مواجهة أي حالة عدم استقرار يمكن أن تنجم عن العملية الانتخابية. ويوصي فريق الاستعراض بتخفيض الحد الأقصى المأذون به للقوات من 000 17 إلى 000 15 فرد، أي ما يزيد قليلا على العدد الحالي للقوات المنتشرة البالغ 621 14 فرداً، وهو ما لا يعني ضمناً إجراء تخفيض فعلي للقوات في الميدان. ويمكن النظر في إجراء تخفيض إضافي يصل إلى كتيبتين في السنة المقبلة أو السنتين المقبلتين، ولكن فقط إذا استوفيت بالكامل عدة شروط ومعايير. وتشمل هذه الشروط ما يلي: حدوث تحسُّن كبير في حرية تنقل البعثة؛ وإعادة التفاوض على مذكرات التفاهم وبيانات احتياجات الوحدات لضمان قدرة القوات على تقديم الدعم الذاتي وعلى الانتشار على مدى فترات طويلة في بيئات شديدة؛ ونشر معدات تعزز تنقل البعثة، على النحو الذي يرد في هذا التقرير بمزيد من التفصيل؛

(ب) ينبغي أن تتضمن الولاية الجديدة لقوة الحماية الإقليمية اعترافاً بأن هذه القوة قد أدمجت الآن إدماجاً كاملا في قطاع جوبا، مع التأكيد مجدداً على أن العديد من مهامها لا تزال ذات أهمية بالنسبة لقوة البعثة بأكملها؛

(ج) ينبغي أن تستند إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين في المستقبل إلى تحليل رصين لجوانب الأمن والحماية، وإلى تقييمات سياسية تطلعية، وتُراعي فيها قدرات الأمن والشرطة في جنوب السودان، بما في ذلك ما يتعلق بالتصدي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وينبغي أيضاً أن تعزز البعثة اتصالاتها الثنائية بشأن إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين مع الجهات الفاعلة الإنسانية والمشردين داخلياً؛

(د) ينبغي ألا يتم أي تخفيض تدريجي في قوام وحدات الشرطة المشكلة التابعة لشرطة الأمم المتحدة إلا بعد أن يكون لدى البعثة، بالتشاور مع مقر الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة الآخرين، وقت كاف لمراقبة الحالة، وأن يكون لديها مستوى عال من الثقة في قدرة وإرادة جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان لتوفير خدمات الشرطة في المناطق التي أعيد تصنيفها. وسيتعين على ضباط أفراد من الشرطة أن يظلوا منتشرين في جميع المواقع الميدانية العشرة. ويمكن لبعض ضباط الشرطة أن يحولوا اهتمامهم إلى

دعم الخفارة المجتمعية. غير أن فريق الاستعراض يوصي بأن يكون تشكيل قوة شرطة موحدة شرطاً مسبقاً لبناء قدرات أوسع نطاقاً يشمل التدريب التكتيكي والدعم العملياتي.

3 - حقوق الإنسان

يوصي الفريق بأن ينظر مجلس الأمن في أن يُدرج ضمن الولاية المقبلة للبعثة تركيزاً أكبر على حماية المدافعين عن حقوق الإنسان في جنوب السودان وغيرهم من قادة المجتمع المدني. وينبغي للبعثة أيضاً أن تزيد من تركيزها على العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات بوصفه أحد الأوجه الرئيسية للنزاع وأن تبقي على أنشطتها المتعلقة بحماية الطفل. وعلاوة على ذلك، ينبغي للبعثة أن تكفل أن يكون تتبعها لانتهاكات حقوق الإنسان متكاملا تماماً مع جهودها الأخرى في مجال الإنذار المبكر، وأن يقترن عملها في مجال حقوق الإنسان بجهود سياسية رفيعة المستوى. ويمكن للبعثة، من أجل زيادة نفوذها، أن تعمل مع اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب من أجل النهوض بمختلف جوانب خطة حقوق الإنسان.

4 - المساعدة الإنسانية

يقترح الفريق أن تقيم البعثة حواراً وثيقاً مع الجهات الفاعلة في العمل الإنساني بشأن تصدي البعثة لحالات الطوارئ التي تهدد العمليات الإنسانية، وأن تعزز الوضوح والاتساق في كيفية تصديها لحالات الطوارئ.

5 - الشؤون الجنسانية والمرأة والسلام والأمن

يوصي فريق الاستعراض بأن تحسِّن البعثة تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع مجالات عملها، وقد أشار الفريق إلى أن هناك حاجة إلى خبرات إضافية في مجالات مختلفة، بما في ذلك في النهج الذي تتبعه البعثة في معالجة المسائل التالية وتحليلها حسب الاعتبارات الجنسانية: إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والعمل في الشؤون السياسية والمدنية؛ والمشاركة المجدية للمرأة في الحياة السياسية. وعلاوة على ذلك، يلزم توفير خبرات إضافية تعنى بالشؤون الجنسانية والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات في العنصر العسكري وعنصر الشرطة التابعين للبعثة.

العلاقة القائمة بين البعثة وحكومة جنوب السودان والجوانب ذات الصلة بذلك

خلص فريق الاستعراض كذلك إلى أن انتهاكات الحكومة وغيرها من الجهات الفاعلة لاتفاق مركز القوات المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جنوب السودان بشأن بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان هي أهم عامل يحدّ من قدرة البعثة على الاضطلاع بالأنشطة التي كلِّفت بها. وللعلاقة القائمة بين البعثة وسلطات جنوب السودان تأثير قوي في قدرتها على العمل بفعالية. وقد حدد فريق الاستعراض عدداً من الطرق التي يمكن للبعثة من خلالها أن تستفيد من الجهود المبذولة حالياً لتحسين علاقتها مع سلطات جنوب السودان والاستفادة منها. وتشمل مواصلة إدارة توقعات سلطات جنوب السودان بشأن دور البعثة نظراً لقلة الموارد، والاجتماع بانتظام لتبادل الآراء بصراحة بشأن سبل المضي قدماً، والاستفادة من الدعم التقني والمشاركة مع الجهات الفاعلة السياسية والمجتمع المدني على الصعيد دون الوطني من أجل زيادة التأثير على الصعيد الوطني، وإشراك المنطقة والاتحاد الأفريقي بصورة استباقية في معالجة الشواغل.

إن وجود البعثة وأنشطتها يسهمان إسهاماً كبيراً في حماية المدنيين وبناء سلام أكثر دواماً في جنوب السودان. ورغم التحسينات الأولية التي طرأت على الحالة في البلد، فمن الواضح أن السلام بعيد للغاية عن كونه أمراً مضموناً، وأن البعثة ستظل عنصراً فاعلا ضرورياً بل وأساسياً في البلد في الأجلين المتوسط والطويل. ومن شأن عمليات إعادة التشكيل الموصى بها في هذا التقرير، إذا ما اعتُمدت، أن تساعد على مواءمة قدرات البعثة وأنشطتها مع البيئة الحالية للسلم والأمن في جنوب السودان، وأن تكفل استمرار البعثة في المساعدة على إحداث تغيير إيجابي في السنوات المقبلة.

أولا - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

1 - أدى اتفاق وقف الأعمال القتالية وحماية المدنيين وتيسير وصول المساعدات الإنسانية المؤرخ في كانون الأول/ديسمبر 2017، والاتفاق المنشّط لتسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان (اتفاق السلام المنشّط) المؤرخ في أيلول/سبتمبر 2018، الموقّع عليهما من جانب العديد من أطراف النزاع في جنوب السودان، إلى إيجاد إطار للتعاون بين النُّخب السياسية، وإصلاح قطاع الأمن، وتحسين الإدارة المالية، والعدالة الانتقالية. وبعد سنوات من الحرب التي كانت لها آثار مدمّرة على اقتصاد البلد وشعبه، يوفر هذان الاتفاقان فرصاً غير لم يسبق لها مثيل للتقدم، شريطة تنفيذهما بالتزام حقيقي. وعندما جدد مجلس الأمن مؤخراً ولاية بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان في آذار/مارس 2020، كان الموقِّعون على اتفاق السلام المنشّط قد شكّلوا للتو حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة، ولكن العديد من المسائل المتعلقة باستمرارية تلك الترتيبات والتزام الأطراف بالإصلاحات الأخرى المنصوص عليها في الاتفاق ظلت غير واضحة.

باء - الغرض من الاستعراض وولاية فريق الاستعراض وتكوينه

2 - طلب مجلس الأمن، في قراره 2514 (2020)، إلى الأمين العام أن يجري استعراضاً استراتيجياً مستقلا للبعثة لتقييم التحديات التي تواجه السلام والأمن في جنوب السودان ويقدم توصيات مفصلة بشأن إمكانية إعادة تشكيل ولاية البعثة وعناصرها المدنية والشرطية والعسكرية مراعاةً للتطورات الحاصلة في عملية السلام. وتمشياً مع قرار مجلس الأمن، دعت إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام السيد القاسم واني، الأمين العام المساعد السابق لعمليات حفظ السلام، إلى إجراء الاستعراض. وقد تلقى السيد واني الدعم من فريق خبراء ذوي معارف محددة في مجالات المساعدة الإنسانية، والشرطة، والشؤون العسكرية، وحماية المدنيين، والشؤون الجنسانية، وسيادة القانون، والشؤون السياسية. وساعد أشخاص إضافيون معنيون بالاتصال في الأمانة العامة والبعثة الفريقَ على تنسيق الاجتماعات وتيسيرها. كما تفاعل الفريق بانتظام مع اللواء باتريك كامارت وكينيث غلوك، وهما من كبار المسؤولين السابقين في الأمم المتحدة، وقد عملا مؤخراً في الجوانب العسكرية والسياسية لتنفيذ البعثة لولايتها.

3 - واستناداً إلى قرار مجلس الأمن 2514 (2020)، أعدت الأمانة العامة اختصاصات فريق الاستعراض، التي طلبت فيها إلى الفريق القيام بما يلي: تقييم كيفية تحقيق الحلول السياسية، على النحو المحدد في إطار اتفاق السلام المنشّط؛ وصياغة توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان أن تفي على أفضل وجه بمسؤولياتها إزاء حماية المدنيين في جميع عناصر الولاية؛ وتقييم كيفية تعزيز المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان دعماً للمؤسسات القضائية الوطنية وتعزيز إصلاح

قطاع الأمن على نحو شامل للجميع؛ وتقييم كيفية تحقيق المزيد من التآزر بين بعثة الأمم المتحدة وشركاء الأمم المتحدة الآخرين في مجال المساعدة الإنسانية والتنمية، وكذلك مع الجهات الفاعلة الخارجية، من أجل تحقيق الأهداف المشتركة وتحقيق أهداف بناء السلام في نهاية المطاف؛ والنظر في مدى إمكانية قيام البعثة، بالتعاون الوثيق مع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة والجهات الفاعلة الإقليمية والدولية، بمساعدة أصحاب المصلحة في جنوب السودان على إرساء الأسس لإدارة مسؤولة وشفافة. وفي إطار تلك الاختصاصات، كان على فريق الاستعراض كذلك أن يقيِّم المسائل الجنسانية باعتبارها عنصراً معمماً من عناصر ولاية البعثة؛ وبوصفها مبدأً أساسياً في اتفاق السلام المنشّط وعملية السلام بشكل أعم؛ وبوصفها مجال تركيز رئيسي في استراتيجية الأمم المتحدة للتكافؤ بين الجنسين على نطاق المنظومة (2017-2028)، من أجل تغيير الثقافة المؤسسية وباعتبارها نهجاً للعمل يهدف إلى دعم إنجاز ولاية البعثة.

جيم - المنهجية

4 - أجرى فريق الاستعراض في البداية استعراضاً نظرياً للمؤلفات المتاحة عن بعثة الأمم المتحدة وجنوب السودان والسياق الإقليمي والدولي. وشملت المواد التي استعان بها الفريق التقارير الصادرة عن الأمم المتحدة وبعض مراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية بشأن البيئة السياسية وبيئة النزاعات، وتضمن هذه التقارير تحليلات للأبعاد الجنسانية للعنف والتشرد والحلول الدائمة، وكذلك إصلاح قطاع الأمن، وأداء البعثة في ما مضى. كما فحص الفريق التقارير الداخلية للبعثة وتوجيهاتها ووثائقها المتعلقة بالاستراتيجية من أجل تقييم محتواها. وفي الختام، نظر الفريق في التقارير الخطية التي قدمها العديد من أصحاب المصلحة، من ضمنها الأحزاب السياسية في جنوب السودان وهيئات في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.

5 - وتستند استنتاجات فريق الاستعراض بالدرجة الأولى إلى مشاورات ومقابلات مستفيضة أجريت مع أصحاب المصلحة. وقد أجريت المشاورات عن بُعد بسبب القيود المفروضة على السفر بسبب مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وعلى الرغم من القيود التي ينطوي عليها العمل عن بُعد، فقد بذل الفريق قصارى جهده لاعتماد نهج يركز على الميدان، وتحاور مع نطاق واسع من الجهات المعنية في مختلف القطاعات، من ضمنها مسؤولون في حكومة جنوب السودان وغيرهم من الجهات الفاعلة السياسية، والجهات الفاعلة في المجتمع المدني، والمدنيون النازحون. وعقد الفريق أيضاً مشاورات مع كبار قادة وموظفي البعثة، وفريق الأمم المتحدة القطري، ومكاتب الأمم المتحدة في المنطقة، وجميع الكيانات المعنية الموجودة في مقر الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، أجرى الفريق مشاورات مع مفوضية الاتحاد الأفريقي وعدد من المؤسسات المتخصصة التابعة للاتحاد الأفريقي؛ والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، بما في ذلك الدول الأعضاء في الهيئة، والآليات المشاركة في عملية السلام؛ وممثلي أعضاء مجلس الأمن في كل من جوبا ونيويورك وغيرهم من أعضاء السلك الدبلوماسي؛ وممثلي مراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني العاملة في جنوب السودان. وشملت جميع المشاورات مسائل محددة تركز على الشؤون الجنسانية. وقد أجرى فريق الاستعراض، حيثما كان ذلك مناسباً وممكناً، مشاورات خاصة بالشؤون الجنسانية في شكل مقابلات شخصية ومناقشات جماعية مركزة لضمان النظر في التحليلات والآراء والمعلومات الكافية المتعلقة بالشؤون الجنسانية. وفي المجموع، أجرى الفريق أكثر من 150 مشاورة مع أصحاب المصلحة.

6 - ويبدأ التقرير بموجز يتضمن نظرة عامة على النتائج الرئيسية التي توصل إليها الاستعراض الاستراتيجي المستقل. ويقدم الفرع الثاني معلومات أساسية تمهيدية. وترد في الفرع الثالث تفاصيل عن الحالة

الراهنة للسلم والأمن في جنوب السودان، بينما يسلط الفرع الرابع الضوء على الفرص الهامة المتاحة في البيئة الحالية. ويناقش الفرع الخامس بعض الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الرئيسية المشاركة في عملية السلام. وفي الفرع السادس، يصف فريق الاستعراض بعض المساهمات الحاسمة التي قدمتها البعثة في ركائز عمله التي كُلفت بها. وفي الفرع السابع، يقدم الفريق توصيات لإدخال تغييرات على ولاية البعثة وأنشطتها. وفي الفرع الثامن، يوصي بإدخالها تغييرات على قدرات البعثة وملاك موظفيها. ويتضمن الفرع التاسع التوصيات الرامية إلى تحسين العلاقة بين البعثة وحكومة جنوب السودان، بوصفها الدولة المضيفة. وأخيراً، يتضمن الفرع العاشر ملاحظات ختامية.

دال – المبادئ التوجيهية والاستنتاجات الشاملة

7 – اهتدى فريق الاستعراض في جهوده بالعديد من المبادئ التوجيهية الواردة في اختصاصاته. وكان من أهم هذه المبادئ ضمان أولوية العمل السياسي. ففي إعلان الالتزامات المشتركة بشأن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، المتفق عليه في عام 2018 في سياق مبادرة الأمين العام بشأن العمل من أجل حفظ السلام، أكد أعضاء المجتمع الدولي أن السعي إلى إيجاد حلول سياسية مستدامة ينبغي أن يكون هو المراد عند تصميم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ونشرها. وضمان أولوية العمل السياسي أمرٌ أساسي لتحقيق أهداف الحماية وبناء السلام الدائم في جنوب السودان، حيث توقفت العديد من الإصلاحات والجوانب الأخرى من عملية السلام الضرورية لحماية المدنيين على المدى الطويل بسبب انعدام الإرادة السياسية.

8 – ومن وجهة نظر فريق الاستعراض، فإن أولوية العمل السياسي في جنوب السودان تعني أن قيادة جنوب السودان لعملية السلام وتولي زمامها أمران حيويان. ولا يمكن لأي قدر من الدعم الخارجي أو الضغط الخارجي أن يحل محل الالتزام وبذل الجهود على الصعيد الوطني لحل الأسباب الجذرية للعنف، والنزاعات السياسية، والتوترات بين المجتمعات المحلية، وإرساء أسس السلام الدائم. وهذا التأكيد ينطوي على آثار هامة. فهو بالنسبة لقادة جنوب السودان والمواطنين العاديين، على حد سواء، يؤكد على الضرورة الملحة لأن يرتقوا إلى مستوى التحديات المتعددة الأوجه التي تواجه بلدهم، وأن يضعوا أولا وأخيراً مصالح البلد فوق أي اعتبارات أخرى. وفي ما يتعلق بالجهات الدولية الفاعلة المشاركة في عملية السلام، غايته هي الدعوة ذلك إلى زيادة الاستثمار في تعزيز الموارد القائمة لبناء السلام داخل مجتمع جنوب السودان، مع وجود فهم واضح للقيود المتأصلة في أي دعم خارجي، مع توضيح أن الدعم الذي تقدمه الجهات الدولية رهين بتنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الأطراف في جنوب السودان.

9 – ومفهوم فريق الاستعراض لأولوية العمل السياسي هو أن الأمم المتحدة يجب أن تفعل كل ما في وسعها لتعظيم فعاليتها من خلال تنسيق استخدام مواردها وتسخير الفرص السياسية من خلال العمل المنسق. ومن أجل تحقيق ذلك، يتعين أولا وقبل كل شيء أن تسترشد أنشطة البعثة بنتائج متوقعة واضحة واستراتيجيات متكاملة ترتكز على تحليلات جنسانية واضحة ومحدّثة بانتظام للاحتياجات من الحماية وتحليلات للتطورات السياسية. وإذا لم تكن أنشطة مختلف أقسام البعثة متوائمة وموجهة بشكل جماعي نحو التصدي لتهديدات محددة وللدوافع السياسية للنزاع ولتحقيق نتائج ملموسة، فمن غير المرجح أن تسفر عن النتائج المتوقعة. وينبغي أن تربط الاستراتيجيات المتكاملة العملَ التقني والبرنامجي بالجهود السياسية وأن تمتد من المكتب الميداني على الصعيد دون الوطني إلى الصعيدين الوطني والإقليمي. وسيظل فهم الكيفية التي تكمل بها ولاية البعثة السياسية ولايتها المتعلقة بالحماية عنصراً حيوياً لبناء سلام مستدام في جنوب السودان.

10 - ثانياً، يجب أن تكون جهود الأمم المتحدة الرامية لدعم السلام والتنمية في جنوب السودان متكاملة تماماً ليس فقط داخل البعثة، بل أيضاً في منظومة الأمم المتحدة. وهذا من شأنه أن يعزِّز الدور السياسي للأمم المتحدة في دعم عملية السلام وضمان وجود تقسيم واضح للعمل وزيادة فعالية جهود الأمم المتحدة. ويمكن أن يشكل التنسيق تحدياً لهذه الكيانات، الملزمة بولايات وأطر تأسيسية مختلفة. ومع ذلك، فإن حجم احتياجات الحماية والاحتياجات الإنسانية والإنمائية في جنوب السودان هائل، بينما يكون التمويل غالباً غير كاف. ولذلك، فإن جهود جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة ضرورية لضمان الاستخدام الفعال للموارد المحدودة المتاحة. وينبغي أن تواصل البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري تعزيز فهم مشترك للسياق والاحتياجات التي ينبغي أن تحظى بالأولوية. وينبغي للبعثة أيضاً أن تزيد من الوعي بالبرامج التي يضطلع بها نظراؤها في فريق الأمم المتحدة القطري، من أجل تسخير المزايا النسبية لكل منهم، وضمان وجود تقسيم واضح للعمل، وتعزيز تكامل العمليات. ومن شأن زيادة التنسيق أن يمكِّن هذه الكيانات من الإسهام بشكل تعاوني في معالجة الدوافع الهيكلية للنزاع، وتيسير الخروج السلس للبعثة على المدى الطويل.

11 - وينبغي أن يمتد التنسيق أيضاً إلى العلاقة الرابطة بين بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان والوجود الإقليمي للأمم المتحدة، ولا سيما المبعوث الخاص للأمين العام إلى القرن الأفريقي والممثل الخاص للأمين العام لدى الاتحاد الأفريقي ورئيس مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، وكلاهما مقره أديس أبابا؛ والمكاتب الموجود مقرها في نيويورك والتي هي ذات ولايات متخصصة من قبيل الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، والممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع، والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية؛ والكيانات الأخرى المعنية في الأمانة العامة. ومن شأن زيادة التآزر بين جميع تلك الجهات الفاعلة أن تمكن الأمم المتحدة من استخدام الموارد العديدة المتاحة لها استخداماً كاملا خدمة للهدف المتمثل في إحلال سلام دائم في جنوب السودان.

12 - ثالثاً، على بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان والأمم المتحدة على نطاق أوسع أن تعزِّزا شراكتهما مع المؤسسات الإقليمية والقارية في أفريقيا من أجل إيجاد النفوذ واغتنام الفرص وتقاسم الأعباء. وينبغي أن تكون تلك الشراكة متوائمة مع الهدف العام الذي يسعى إليه الاتحاد الأفريقي وهو إسكات صوت الأسلحة. وينبغي أن تكون اجتماعات التنسيق والزيارات المشتركة التي تقوم بها الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إلى جنوب السودان وبلدان المنطقة أكثر انتظاماً، وأن تعقد على كل من المستوى الرفيع أو السياسي وعلى المستوى التقني أو مستوى العمل، وأن تركز ليس فقط على تبادل المعلومات، بل أيضاً على إعداد تحليل مشترك ومواءمة الجهود والاضطلاع بأنشطة مشتركة. وسيساعد تعزيز التآزر والتنسيق مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وكذلك مع الاتحاد الأفريقي ومؤسساته المتخصصة، وكذلك تبادل الرسائل، على تحسين فعالية الجهود الدولية المبذولة لدعم السلام في جنوب السودان.

13 - وأقر فريق الاستعراض كذلك بأهمية اعتماد نهج جنساني في حفظ السلام، بوصفه مبدأ توجيهياً. وقد استثمرت البعثة في كفالة تعميم المنظور الجنساني في جميع الركائز الأربع لولايتها؛ وهي مسؤولة أيضاً عن تنفيذ مهام محددة تركز على الشؤون الجنسانية. ويرى فريق الاستعراض أن هناك حاجة إلى تعميق هذا النهج والتركيز على القيام باستثمارات محددة تحدث تغيرات جذرية في الجوانب الرئيسية للركائز التي كلفت بها البعثة، وفي العلاقات مع الحكومة، وفي التعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري والجهات الفاعلة الإقليمية، لا سيما حيثما توجد قدرات مختصة مكرسة في المجال الجنساني واهتمام مكرس له. ويكشف تحليل جنساني لبيئة جنوب السودان عن آفاق قاتمة لأمن النساء والفتيات، وسلامتهن الجسدية والمادية،

والخسائر التي ألحقتها الأزمة الإنسانية بهن، ومشاركتهن المجدية في العمليات السياسية، وأي تنفيذ ذي مغزى للأحكام الجنسانية الواردة في الاتفاق المنشط. ومن الضروري جمع الموارد المالية على نطاق منظومة الأمم المتحدة من أجل تحقيق تقدم في هذه المجالات، والنشر المستهدف في البعثة للقدرات والخبرات في مجالات الشؤون الجنسانية وحقوق المرأة، والاستفادة من الذاكرة المؤسسية القائمة بشأن المسائل الجنسانية، ودعم المؤسسات الوطنية ذات الولايات المتصلة بالشؤون الجنسانية، وإدماج المعايير والنهج والصيغ الجنسانية في الجهود السياسية مع المحاورين على جميع المستويات. ولن تتحقق أي تحولات في الثقافة المؤسسية نحو المساواة بين الجنسين وتوفير الحماية الطويلة الأجل للنساء والفتيات إلا ببذل جهود مدروسة ومتسقة.

14 - وعلاوة على ذلك، فإن الاتصالات الاستراتيجية، بوصفها مسألة شاملة لعدة قطاعات، هي أمر حاسم بالنسبة لقدرة البعثة على تنفيذ الركائز الأربع لولايتها. وفي حين أن معظم أصحاب المصلحة تنظر إلى البعثة بتقدير كبير وتكاد تعترف بالإجماع بما تضيفه البعثة من قيمة، فإن تعزيز جهود البعثة في مجال الاتصالات الاستراتيجية يمكن أن يساعد على التعامل مع التوقعات غير الواقعية لما يمكن أن تنجزه البعثة بموارد محدودة. ومن الممكن أن يساعد زيادة الفهم لدى أصحاب المصلحة لدور البعثة والقيود التي تحدها على الحفاظ على مصداقيتها، وهو أمر حيوي لكي تكون قادرة على العمل بفعالية. والاتصالات الاستراتيجية أيضاً يمكنها وينبغي لها أن تخدم أهداف الحماية والأهداف السياسية بصورة مباشرة أكثر، وذلك عن طريق بث وعي أوسع بالعمليات السياسية والتحولات الطموحة في المعايير المجتمعية للمساواة بين الجنسين. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى دعم هذه العمليات وإلى المطالبة بالمساءلة عندما تفشل النخب السياسية في ترجمة الالتزامات بالسلام التي وقعتها على الورق إلى حقيقة.

15 - وأخيراً، لاحظ فريق الاستعراض أن نجاح البعثة يتوقف على توفير الموارد الكافية وعلى دعم مجلس الأمن لتنفيذ ولاية البعثة من خلال جهود المجلس السياسية الخاصة. وتمشياً مع إعلان الالتزامات المشتركة، من المهم أيضاً أن تتعاون حكومة جنوب السودان تعاوناً كاملا مع بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان من أجل تنفيذ ولاية البعثة، بسبل من بينها تيسير إمكانية وصولها إلى المناطق والمواقع التي يلزم وجود البعثة فيها.

ثانيا - التحديات الشاملة التي تواجه السلام والأمن في جنوب السودان

ألف - تاريخ طويل من العنف

16 - لقد كان جنوب السودان في حالة حرب طوال حياة معظم مواطنيه تقريباً. وإنهاء دورات العنف واقتصاداته لا يعني التعامل مع آثار الحرب الأهلية الحالية فحسب، بل مع جيل من النزاعات. فقد خاض أهالي جنوب السودان نزاعاً دام عقوداً من أجل نيل الاستقلال عن السودان امتد من عام 1963 إلى توقيع اتفاق السلام الشامل بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان في عام 2005. وعندما حصل جنوب السودان في نهاية المطاف على استقلاله عن السودان في عام 2011، كانت آمال أهالي جنوب السودان كبيرة في أن يسخّر البلد إمكاناته الهائلة لتعزيز رفاهية الشعب بعد دورات العنف المتكررة. غير أن النخب السياسية في البلد قد خانت هذه الآمال، وأغرقت البلد في حرب أهلية بعد أقل من ثلاث سنوات من الاستقلال.

17 - وأدت التوترات داخل القيادة العليا للحزب السياسي الرئيسي في البلاد، الحركة الشعبية لتحرير السودان، إلى اندلاع الحرب الأهلية في جنوب السودان في كانون الأول/ديسمبر 2013. وفي المراحل المبكرة، اقتصر النزاع في المقام الأول على العاصمة وثلاث مناطق أخرى: ولاية جونقلي، وولاية أعالي النيل، وولاية الوحدة. ولم يدم طويلا الاتفاق المتعلق بحل النزاع في جمهورية جنوب السودان، الذي وُقع في آب/أغسطس 2015. فقد انهار الاتفاق في تموز/يوليه 2016 نتيجة للمنازعات السياسية والخصومات المستمرة داخل الحركة الشعبية لتحرير السودان. ومع تصاعد الحرب الأهلية في عام 2016، امتدت أعمال العنف إلى العديد من المناطق الجديدة في البلد التي لم تتضرر في السابق من القتال، بما فيها ولايات وسط وشرق وغرب الاستوائية. وشعر أفراد الأقليات العرقية من هذه المناطق بالتهميش من جانب السلطات المركزية في جوبا، وهم من جماعة الدينكا العرقية التي تشكل الأغلبية، واحتشدوا في جماعات مسلحة، انضم الكثير منها إلى الجناح المعارض في الحركة الشعبية لتحرير السودان.

18 - وطوال الحرب الأهلية، تعمدت النخب السياسية والعسكرية استهداف المدنيين بعمليات القتل خارج نطاق القضاء، والعنف الجنسي، والتهجير القسري، وتدمير المنازل والممتلكات. وكثيراً ما يحدث هذا العنف لأسباب عرقية حيث استُهدفت الجماعات العرقية على أساس كونها وكلاء للجهات الفاعلة السياسية التي يفترض أنها تدعمها. ويقدر عدد القتلى المدنيين نتيجة الحرب الأهلية بـــ 000 383 شخص، منهم ما يقدر بـ 000 190 شخص من جراء الوفيات الناجمة عن العنف[1].

19 - وكان العنف الجنسي ضد النساء والفتيات والرجال والفتيان سمة رئيسية من سمات النزاع على مدى فترات زمنية مختلفة، وترتكبه جميع الجماعات المسلحة الرئيسية في البلد. وللعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات تأثير شديد على كل فرد من الناجين ويمكن أن يكون له أثر مدمِّر يمتد لأجيال في المجتمعات المحلية. وثبت في دراسة استقصائية أجريت عام 2017 في جنوب السودان أن 28 في المائة من النساء اللواتي جرت مقابلتهن في جوبا و 33 في المائة من النساء اللواتي جرت مقابلتهن في رمبيك كن ناجيات من الاغتصاب أو تعرضن لمحاولة الاغتصاب أو أشكال أخرى من الاعتداء الجنسي من جانب أشخاص آخرين غير شركائهن. وبالنسبة للرجال، كانت هذه الأرقام 9 في المائة و 6 في المائة، على التوالي[2]. ونظراً لأن الناجيات يملن إلى عدم الإبلاغ عن العنف الجنسي دائماً، فإن هذه الأرقام من المرجح أن تمثل تقديراً ناقصاً للحجم الفعلي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وقد أسهم في انتشار جرائم العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات عدم المساءلة عن هذه الجرائم وعدم الانتظام والاتساق في الرسائل الصادرة عن القادة والجهود التي يبذلونها لمنع تفشي تلك الجرائم.

20 - وبعد توقيع معظم أطراف النزاع على اتفاق وقف الأعمال القتالية واتفاق السلام المنشّط، خفت إلى حد كبير حدة أعمال العنف الواسعة النطاق بين الجهات الفاعلة السياسية التي يسهل تحديدها. والاستثناء على ذلك هو ولاية وسط الاستوائية، حيث تواصل عدة جماعات مسلحة غير موقعة على الاتفاق قتالها ضد قوات الحكومة وغيرها من قوات المعارضة.

(1) Francesco Checchi and others, Estimates of Crisis-Attributable Mortality in South Sudan, December 2013-April 2018: A Statistical Analysis (London School of Hygiene and Tropical Medicine, September 2018).

(2) Global Women's Institute of the George Washington University, International Rescue Committee, CARE International UK, and Forcier Consulting, *No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-affected Women and Girls in South Sudan* (n.p., 2017), pp. 27–28.

21 - وفي شباط/فبراير 2020، شكّل الموقعون على اتفاق السلام المنشّط حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة. وبموجب الاتفاق، يتعين إجراء انتخابات قبل 60 يوماً من نهاية فترة انتقالية مدتها ثلاث سنوات. ومنذ توقيع الاتفاق، عاد عدد من زعماء المعارضة إلى العاصمة للعمل في الحكومة الجديدة، وتم تدريجياً تنفيذ بعض أحكامه. وكان الإطار الزمني الأولي لتنفيذ العديد من أحكام الاتفاق قصيراً للغاية. وهذا يفسر جزئياً سبب استمرار عدم وفاء أطراف الاتفاق بالمواعيد النهائية المتفق عليها. وشدد المسؤولون في حكومة جنوب السودان أيضاً على الوضع الاقتصادي المزري الذي يواجهه البلد والذي يجعل من الصعب عليهم تمويل العمليات المبينة في الاتفاق، وأكدوا على أنه قد جرى إحراز تقدم في العديد من المجالات التي لا تتطلب دعماً مالياً كبيراً. وإلى حد ما، هناك تطور طبيعي في فصول الاتفاق. فلا بد من تنفيذ الفصلين الأول والثاني لدعم تنفيذ بعض الأحكام الأخرى في الاتفاق. ومع ذلك، فقد أحاط فريق الاستعراض علماً أيضاً بآراء العديد من ممثلي البعثة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومراكز الفكر بأن الجهات الفاعلة الرئيسية أبدت اهتماماً في المقام الأول بتنفيذ فصول الاتفاق التي تحدد ترتيبات تقاسم السلطة والتعيينات السياسية بدلاً من تلك المتعلقة بالإصلاحات اللازمة من أجل إيصال المساعدات الإنسانية، والحوكمة - بما في ذلك الإدارة المالية والعدالة الانتقالية.

22 - وعلى الرغم من تشكيل حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة، لا يزال الوضع السياسي غير مستقر. ولا يزال قادة المعارضة العسكريون مستمرون في "الانشقاق" عن الحكومة، على الرغم من أن قيادتهم السياسية رسمياً قد انضمت بالفعل إلى الحكومة من خلال عملية اتفاق السلام المنشّط، ومن المنتظر أن يندمجوا في جيش وطني واحد. وقد أدى انشقاق أخير في ولاية وسط الاستوائية إلى اندلاع قتال بين قوات الحكومة وقوات المعارضة، وهو ما يشكل خرقاً لوقف إطلاق النار لعام 2018. وتواصل عدة جماعات مسلحة ارتكاب أعمال عنف في أجزاء من ولايتي وسط الاستوائية وغرب الاستوائية.

23 - وبعد عدة سنوات من الجهود الدبلوماسية الهادئة لإشراك غير الموقعين في عملية السلام، قامت جماعة سانت إيجيديو في أوائل عام 2020، في روما، بتيسير جلسات حوار في روما أدت إلى تنشيط العمل المشترك بين هذه الجماعات وأطراف اتفاق السلام المنشّط، مما أدى إلى إعلان روما بشأن عملية السلام في جنوب السودان الصادر في كانون الثاني/يناير 2020 وقرار روما بشأن رصد اتفاق وقف الأعمال القتالية والتحقق منه، الصادر في شباط/فبراير 2020، وبموجبهما وافق أطراف الاتفاق المنشط وتحالف حركات المعارضة في جنوب السودان، وهو طرف رئيسي خارج الاتفاق المنشط، على إدراج التحالف في آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية التي تقودها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والمنشأة بمقتضى الاتفاق المنشط. ويبدو أن إعلان روما وقرار روما قد ساهما في الحد من العنف خلال الفترة ما بين كانون الثاني/يناير وآذار/مارس 2020. وبعد توقف مؤقت في العمل المشترك بسبب جائحة كوفيد-19، اجتمعت أطراف الإعلان للمرة الثالثة في روما في تشرين الأول/أكتوبر 2020. وأعقبت ذلك الاجتماع جلسة تقنية عقدتها جماعة سانت إيجيديو في تشرين الثاني/نوفمبر 2020 واشتركت في تيسيرها أمانة آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية واللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وفي تلك الجلسة التقنية، اتفق التحالف وأطراف اتفاق السلام المنشّط على أن يشرع التحالف في إدراج الاتفاق ضمن هياكل آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2021. وإذا ما تم تنفيذ هذا، فإن ذلك سيترتب عليه التزام جديد باتفاق وقف الأعمال القتالية

من جانب جميع الأطراف، وكذلك تحسن مستوى حماية المدنيين. ولكن على الرغم من هذا التقدم، فقد فشل الحوار الذي قادته جماعة سانت إيجيديو حتى الآن في إشراك غير الموقعين بالكامل في عملية السلام الرسمية أو في حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة.

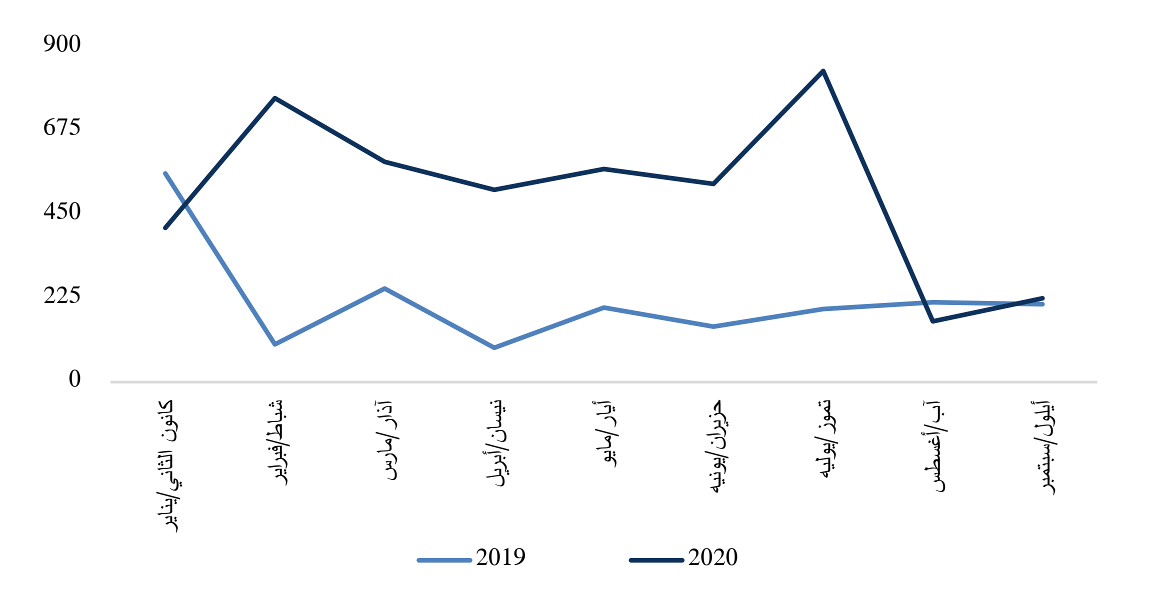
24 - وعلى الرغم من أن عدم وجود الفصائل العسكرية المعارضة في العاصمة والمدن الكبرى يجعل من احتمال وقوع أعمال عنف واسعة النطاق أقل احتمالا، فقد حذر بعض المحاورين فريق الاستعراض من أنه لا يمكن استبعاد هذه الإمكانية تماماً. وفي عام 2020، تصاعدت التوترات ضمن التحالفات السياسية القائمة لكل من الحركة الشعبية لتحرير السودان والجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان، بما يمكن أن يزيد من زعزعة استقرار البلد، ولا يمكن استبعاد احتمال وقوع فظائع واسعة النطاق خلال الأشهر المقبلة. وحذر العديد من محلِّلي النزاعات والمحللين السياسيين الذين استشارهم فريق الاستعراض من أن الوضع الأمني من المرجح أن يتدهور في معظم أنحاء البلد مع اقتراب الانتخابات المتوقع إجراؤها في عام 2022.

باء - التحول من الحرب الأهلية إلى العنف القبلي المسيّس

25 - بينما انحسر العنف الذي يعزى مباشرة إلى أطراف الحرب الأهلية، ارتفع العنف القبلي ارتفاعاً حاداً خلال العام الماضي، وفي حالات كثيرة، أججته مباشرة الأطراف السياسية على الصعيد الوطني. وفي الفترة ما بين تموز /يوليه وأيلول/سبتمبر، سجلت شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة أكثر من 260 حادثة عنف طالت 223 1 مدنياً. وتعزى الغالبية العظمى من تلك الحوادث إلى العنف القبلي المسيّس. وفي حين أن هذا العدد يمثل انخفاضاً في معدلات العنف مقارنة بالربع الثاني من العام، فقد حدثت زيادة بنسبة 88 في المائة في معدل انتشار العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات خلال الربع الثالث. وكان الانخفاض العام في حوادث العنف ناجماً إلى حد كبير عن الفيضانات الشديدة التي مست أجزاء كثيرة من البلد، مما جعل حركة وأنشطة الجهات الفاعلة المسلحة أكثر صعوبة. وبوجه عام، سجلت البعثة حوادث عنف في عام 2020 أكثر بكثير مما سجلته في عام 2019 (انظر الشكل الأول).

الشكل الأول

ضحايا حوادث العنف في عامي 2019 و 2020، من كانون الثاني/يناير إلى أيلول/سبتمبر



26 - العنف القبلي ليس ظاهرة جديدة في جنوب السودان. فقد انخرط شباب جنوب السودان في الماضي في عمليات سرقة الماشية وفي دورات من العنف القبلي الانتقامي، بدافع من ارتفاع مهور العرائس، والتنافس على الموارد، وقلة الفرص الاقتصادية، وقلة سبل اللجوء إلى نظم العدالة الرسمية، والضغوط الجنسانية على الشباب الذكور التي تسهم إلى حد كبير في العنف الجنساني وفي تهديدات الحماية للنساء والفتيات. غير أن أصحاب المصلحة شددت، في مشاورات أجريت مع فريق الاستعراض، على أن ديناميات العنف القبلي قد تغيرت. فقد تم تسييس دورات العنف القبلي في الآونة الأخيرة إلى حد كبير، مما دفع البعثة وغيرها من الجهات الفاعلة إلى تصنيف العنف على أنه امتداد للمنافسة السياسية على الصعيد دون الوطني أكثر من كونه عنفاً قبلياً ذا طابع محلي تماماً في حد ذاته. وأبلغ المحاورون فريق الاستعراض بأن الشباب أظهروا مستويات عالية من التنظيم في آخر أعمال عنف اندلعت بين قبائل الدينكا والنوير والمورلي في ولاية جونقلي. وكانت هناك أدلة على أن المقاتلين يُعاد تزويدهم بالأسلحة من خارج الولاية؛ وكانت هناك خطوط اتصال واضحة بين المقاتلين على الأرض، والوسطاء المحليين للسلطات، والجهات السياسية الفاعلة في العاصمة. وبالمثل، أدت المحاولات الأخيرة لنزع سلاح المدنيين في جنوب السودان إلى إثارة التوترات، وفي بعض الحالات، أدت إلى العنف بسبب مخاوف الشباب من أن حملات نزع السلاح كانت ذات دوافع سياسية ولا تنفَّذ بالتساوي بين القبائل.

27 - وعلاوة على ذلك، لاحظ محللو النزاعات أن الحواجز بين الميليشيات القبلية والجماعات المسلحة المرتبطة سياسياً في جنوب السودان تتسم بالتغير، حيث يشارك الجنود النظاميون أحياناً في أعمال عنف على الصعيد دون الوطني من أجل مصالح شخصية وسياسية شتى. وفي حين أن هناك في كثير من الأحيان علامات واضحة ومبكرة تنذر بوقوع أعمال العنف والتصعيد القبلي وتتقلب مع التغيرات الموسمية، فإن التغيرات في الجهات الفاعلة المسلحة والتفاعل المعقد بين المصالح المحلية والوطنية قد تجعل من الصعب منع العنف على الصعيد دون الوطني أو وقف تصعيده. ورغم أن قادة الحكومة والمعارضة يتمتعون بنفوذ على الصعيد دون الوطني، فليست لديهم دائماً القيادة والسيطرة الكاملتان على العناصر المسلحة المحلية التي ترتكب أعمال العنف. وخلاصة القول، هناك انفصال واضح بين درجة زيادة الاستقرار والتقدم في العاصمة وديناميات النزاع على الصعيد دون الوطني. فلم يتوقف العنف السياسي منذ وقف إطلاق النار في عام 2018، وإنما تغيَّر شكله فقط. ولم تعالج دوافع العنف الكامنة، ومن ثم من المرجح أن تستمر مستويات كبيرة من العنف على الصعيد دون الوطني على مدى الأشهر والسنوات المقبلة.

جيم - المساومة السياسية من خلال العنف

28 - أفسح اتفاق السلام المنشَّط المجال لإجراء حوار سياسي سلمي مستمر في جنوب السودان. غير أن أطراف النزاع كثيراً ما تتعامل مع الاتفاقات والتحالفات السياسية على أنها ترتيبات مؤقتة أو انتقالية يمكن إعادة التفاوض بشأنها بغية التوصل إلى نتائج أفضل من حيث تحقيق الأهداف الشخصية. والعنف أو التهديد بالعنف جزءٌ من المساومة السياسية. وفي ظل هذا النظام، تحاول أطراف النزاع تحقيق ميزة عسكرية لتفوز بتعيينات سياسية وتتمكن من الوصول إلى مصادر الإيرادات الوطنية من أجل الإثراء الشخصي والإثراء القبلي.

29 - وعلى نحو ما أشار إليه مسؤولو البعثة ومحللو النزاعات، تزيد تلك الديناميات من صعوبة الحفاظ على اتفاقات السلام وتنفيذها. ويمكن أن تؤدي أيضاً إلى انشقاقات في الجماعات المسلحة، حيث ينفصل

قادة جدد عن الجماعات القائمة ويحرضـــون على أعمال عنف جديدة تهدف إلى زيادة قدرتهم التفاوضـــية للحصـول على تعيينات سياسية. ولا يزال هناك خطر حقيقي تشكله التحالفات السياسـية القائمة والجماعات المسلحة التي تشهد انشقاقات وتستخدم العنف كأداة لإعادة التفاوض بشأن التعيينات السياسية. وعلاوة على ذلك، وفي ظل الوضـع السياسي الراهن، لا تزال الجهات الفاعلة السياسية ترى أنه من الضروري، لكي تبقي على أهميتها على السـاحة السـياسـية، أن تحتفظ بالميليشـيات الموالية لها شـخصـياً. وإزاء هذه الخلفية، فإن إحراز تقدم في تنفيذ اتفاقات السلام يتطلب دائماً ضغطاً كبيراً من الجهات الفاعلة الخارجية، مما يسفر عادةً عن إحراز تقدم تدريجي بدلا التقدم الذي يفضـــي إلى التحول. وإحداث تحولات أكثر جوهرية في ديناميات النزاع يتطلب التزاماً أعمق من جانب الأطراف.

دال - كبر حجم القطاع الأمني واختلاله الوظيفي

30 - وفقاً لسلطات جنوب السودان، يبلغ الحجم الحالي للقوات المسلحة للبلد حوالي 000 350 جندي. ومنذ الاسـتقلال، يشـكل قطاع الأمن محور أجهزة الدولة، ويسـتهلك الجزء الأكبر من موارد البلد وميزانيتها الرسمية. ففي ميزانية 2020/2019، تم تخصـيص 13 في المائة من مصـروفات الحكومة للأمن، في حين تراجعت حصـــص الميزانية المقدمة للخدمات الحيوية للســكان. وتم تخصـــيص 5,6 في المائة للتعليم و 1,1 في المائة للصـــحة و 0,7 في المائة للتنمية الريفية[3]. وأشـــار ممثلو مراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية إلى أن مسـتوى الأموال التي تنفق في الواقع على الأمن أعلى بكثير مما يسـجَّل في الميزانية الرســمية. ويشــكل حجم قطاع الأمن تحدياً في حد ذاته، لأن تكاليف الحفاظ على القوام العســكري الحالي لا يمكن تحملها.

31 - وعلاوة على ذلك، لم يكن الجيش قط كياناً متماسكاً يدين بالولاء لهيكل قيادة واحد. وبعد الاستقلال، جمع إعلان جوبا بشأن وحدة وتكامل الجيش الشعبي لتحرير السودان وقوات دفاع جنوب السودان الصـادر في 8 كانون الثاني/يناير 2006 مجموعة متنوعة من الميليشـــيات تحت راية جيش وطني. وبُذلت بعض الجهود لتحويلها إلى هيكل عسكري مهني موحد، ولكن تلك الجهود كانت مجزأة وباءت بالفشل إلى حد كبير. وعندما اندلعت الحرب الأهلية، انقسم الجيش تبعاً للانقسامات العرقية القائمة. ومنذ عام 2011، يؤدي النزاع إلى تفاقم تلك المشاكل. وتقوم النخب السياسية بتجنيد ميليشيات متجانسة عرقياً واستخدامها جنباً إلى جنب وبالتبادل مع قوات الأمن الوطني. وفي كثير من الحالات، لا تمارس السلطات المدنية المعينة حديثاً إلا قدراً ضئيلاً من الرقابة قليلة، إن لم يكن منعدماً، على القوات المنتشرة في المنطقة الخاضعة لولايتها.

32 - ويحظر الفصـل الثاني من اتفاق السـلام المنشّـط على الموقِّعين تجنيد وتدريب قوات جديدة، ويحدِّد عملية يتم بموجبها حشد الجنود في مواقع التجميع في غضـون 30 يوماً من توقيع الاتفاق، وفحصـهم لتحديد مدى أهليتهم، وتسريحهم أو إعادة تدريبهم كجزء من القوات الموحدة اللازمة في غضـون ثمانية أشـهر. وعلى الرغم من تلك الأحكام، لاحظ فريق الاسـتعراض أن أطراف النزاع تواصـل تجنيد قوات جديدة، وتقطع وعوداً غير واقعية بإدماجها في قطاع الأمن الرســمي في نهاية المطاف. وتشـــمل تلك الأعمال التجنيد القســري

(3) مجموعة البنك الدولي، South Sudan Economic Update: Poverty and Vulnerability in a Fragile Environment (Washington, D.C., February 2020), p 18.

للشـباب. ونظراً لأن حجم الفصـائل العسـكرية لم يكن موثَّقاً منذ البداية، تؤدي عملية إصـلاح قطاع الأمن حتى الآن إلى تفاقم مشكلة كبر حجم جهاز الأمن.

33 - وفي انتهاك لاتفاق السـلام المنشّـط، لم يتلقَّ الجنود الذين تم تجميعهم في مواقع التجميع ما يكفي من الغذاء والمأوى والرعاية الطبية. وتفيد التقارير بأن الظروف السـائدة في مواقع التجميع ومراكز التدريب غير مؤاتية للنسـاء على وجه الخصـوص. ومعظم الجنود لم يذهب قط إلى مواقع التجميع، وهجر كثيرٌ ممن ذهبوا من قبل تلك المواقع بسـبب هذه الظروف، مما أدى إلى تعثر المضـي قدمًا في إصـلاح قطاع الأمن. واعترفت سـلطات جنوب السـودان بأن سـجلات الجنود الذين نقلوا من مواقع التجميع إلى مواقع التدريب لم تُفحص كما ينبغي. وبعد مرور أكثر من سـنتين على توقيع الاتفاق، لم يتم تخريج أو نشـر أي قوات موحدة. ويعزو مسـؤولو حكومة جنوب السـودان هذه التأخيرات إلى انعدام التمويل الخارجي لعملية إصـلاح قطاع الأمن وعدم توافر أسـلحة للقوات المدربة حديثاً. واعتبر خبراء من منظمات المجتمع المدني ومراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية فجوات التمويل على الصـعيدين الوطني والدولي عقبة خطيرة، لكنهم شـددوا على أن عمليتَي إصـلاح قطاع الأمن ونزع السـلاح والتسـريح وإعادة الإدماج تتعلقان أسـاسـاً بإعادة توزيع السـلطات، وأن العائق الرئيسـي في هذه المرحلة هو عدم وجود اتفاق بين الأطراف ورؤية مشـتركة بشـأن أهداف ومعالم هاتين العمليتين.

34 - وكان جهاز الشـرطة الوطنية لجنوب السـودان، الذي أُنشـئ في عام 2005، مزوداً إلى حد كبير بأفراد سـابقين في الجيش الشـعبي لتحرير السـودان أعيد ندبهم أو سُـرّحوا من الجيش الوطني لينضـموا إلى جهاز الشـرطة. وبينما كان اتفاق السـلام الشـامل قد دخل حيز النفاذ، أُهملت عملية إصـلاح جهاز الشـرطة الوطنية لجنوب السودان وأُلغيت الخطوات المتواضعة التي شُرع في اتخاذها بعد الاستقلال مع اندلاع الحرب الأهلية. ومع اسـتحواذ الجيش الوطني على معظم ميزانية الدولة، لا يزال جهاز الشـرطة يعاني من نقص الموارد. ويفتقر معظم ضـباط الشـرطة ومراكز الشـرطة إلى البنية التحتية والمعدات الأسـاسـية اللازمة لأداء أدوارهم، بما في ذلك الكهرباء، واسـتمارات تسـجيل الجرائم، ومكان آمن لتخزين الملفات. ومن الشـائع في جنوب السـودان أن يقوم ضـباط الشـرطة الذين يتقاضـون أجوراً زهيدة بعمليات ابتزاز أموال متدنية المسـتوى، ولا يزال الطابع العسـكري يطغى بشـدة على جهاز الشـرطة في بعض مناطق البلد. وعلاوة على ذلك، فإن انعدام الخبرة التقنية والحس المهني العام للشـرطة يحول دون اتباع جهاز الشـرطة لنهج ديمقراطي في مجال حفظ النظام والأمن، وإجراء التحقيقات على نحو وافٍ، وإدارة القضـايا بفعالية، بما يؤدي إلى إجراء ملاحقات قضـائية ناجحة. وبصـفة عامة، تؤدي هذه المسـائل إلى نقص الثقة بين جهاز الشـرطة الوطنية لجنوب السودان والسكان المحليين.

35 - ويجري توثيق الانتهاكات الجسـيمة التي ارتكبها فرع الاسـتخبارات في قطاع الأمن، وهو جهاز الأمن الوطني، بما في ذلك الاحتجازات التعسفية والتعذيب والإعدامات خارج نطاق القضاء[4]. وأكد محاورو فريق الاستعراض أن أعمال القتل خارج نطاق القضـاء قد انخفضـت مؤخراً، ولكن حدثت زيادة حادة في عدد حالات الاحتجاز التعسفي. ويستهدف ضـباط جهاز الأمن الوطني، على وجه الخصوص، منتقدي الحكومة، بمن فيهم ممثلو المجتمع المدني والصـحفيون. ويُتوخى من اتفاق السـلام المنشّـط إصـلاح قانون جهاز الأمن الوطني، بما يحد من انتهاكات جهاز الأمن الوطني ويقلص اسـتقلاليته. والقانون الحالي يخول لجهاز الأمن

(4) S/2019/301، الفقرات 41 إلى 66.

الوطني صـلاحيات شـاملة تتعلق بالمراقبة والتفتيش والمصـادرة. ولا يحظر الاحتجاز التعسـفي أو التعذيب. وكما هو مبين في إطار سـياسـة الاتحاد الأفريقي بشـأن إصـلاح قطاع الأمن الصـادر في كانون الثاني/ يناير 2013، ينبغي للإصـلاحات أن تشمل أجهزة الاستخبارات. وإجراء مناقشة بشأن إصـلاح جهاز الأمن الوطني أمرٌ لا بد منه، لكنه يغيب بشكل ملحوظ عن المحادثات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن.

36 - وأشـارت الجهات المعنية إلى تكرار الاختلالات والفوارق بين الجنسـين الكامنة على المسـتوى المجتمعي في جميع القوات النظامية. فلا تحظى النسـاء القليلات العاملات في قوات الأمن بنفس المعاملة ولا يسـتفدن من نفس الموارد مقارنةً بنظرائهن من الرجال. ولاحظ فريق الاسـتعراض كذلك عدم إيلاء اهتمام كاف للجوانب الجنسانية في عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصـلاح قطاع الأمن، مثل كيفية تسـريح النسـاء غير المحاربات أو النسـاء المسـلحات اللواتي اضـطلعن بمهام الدعم في الجيش. وبالمثل، لم يولَ اهتمامٌ كافٍ للنسـاء اللواتي أُجبرن على الارتباط بجماعات مسـلحة، بما في ذلك عن طريق الاختطاف. وكنقطة بداية، توجد بيانات قليلة مصـنفة حسب نوع الجنس تتعلق بالقوات النظامية، أو لا توجد على الإطلاق، الأمر الذي يشكل صـعوبة كبيرة. وأفادت الجهات المعنية بأنه ليس من السـهل تمييز النساء اللواتي يتعين اعتبارهن جزءاً من قوات الأمن عن غيرهن لأغراض نزع السـلاح والتسـريح وإعادة الإدماج أو إصـلاح قطاع الأمن، وذلك بالنظر إلى نطاق الأنشـطة التي كُنّ يضـطلعن بها، بدءاً من مهام الدعم وصولا إلى المشاركة الفعلية في القتال.

37 - ويتمثل أحد المسـببات الهامة لانعدام الأمن في عدم وجود اسـتراتيجيات وعمليات متسـقة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصـلاح قطاع الأمن في جنوب السودان. وفي كثير من الأحيان، لا يتلقى أفراد قوات الأمن، بمن فيهم المجندون الجدد، أجورهم لمدة شـهور في كل مرة، ويعيشـون على نهب السكان المدنيين وابتزاز الأموال عند نقاط التفتيش. وإصـلاح قطاع الأمن، أولاً وقبل كل شـيء، هو مسـألة سياسية. وبدون توفر إرادة حقيقية لدى الحكومة لتناول تلك المسـألة، لا يمكن لأي مسـاعدة أن تتسـم بالفعالية. والمشاريع الشاملة الواسعة النطاق اللازمة في جنوب السودان في مجالي إصـلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تتطلب مساعدة دولية. غير أنه بسبب التأخير في تنفيذ الالتزامات المتعلقة بإصـلاح قطاع الأمن ونزع السـلاح والتسـريح وإعادة الإدماج المبينة في اتفاق السـلام المنشّـط، وعدم التزام الحكومة بتخصـيص أموال لهذا المسـعى، تفتقر الجهات المانحة إلى الثقة في هذه العملية وتحجم عن توفير التمويل لها. وفي هذا الصـدد، من المهم ألا يغيب عن الأذهان أن أحد المبادئ الأسـاسـية لإطار سـياسـة الاتحاد الأفريقي بشـأن إصـلاح قطاع الأمن هو تولي زمام عملية إصـلاح قطاع الأمن على الصـعيد الوطني. وعلى نحو ما تم الإقرار به في الإطار، لا يمكن تحقيق إصـلاح قطاع الأمن إذا كان العبء المالي للإصـلاح يقع حصراً على كاهل جهات فاعلة خارجية.

هاء - انتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة

38 - أسـفر نضـال البلاد الذي اسـتمر عقوداً من الزمن من أجل الاسـتقلال عن السـودان، وما تلاه من حرب أهلية، عن امتلاء البلاد بالأسلحة الصـغيرة والأسلحة الخفيفة التي تسهم في انعدام الأمن. وطوال فترة الكفاح من أجل الاسـتقلال والحرب الأهلية، قامت جهاتٌ فاعلة إقليمية وأخرى دولية بتزويد الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة في جنوب السودان بالأسلحة والذخيرة. وأسهمت تدفقات الأسلحة غير المشروعة والتقليدية الأخرى في توافر الأسلحة الصـغيرة والأسلحة الخفيفة على نطاق واسـع. وفي دراسـة أجراها برنامج

الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2017، قدرت الدراسة الاستقصائية للأسلحة الصغيرة وجود ما يتراوح عدده بين 000 232 و 000 601 سلاح ناري في أيدي المدنيين في جميع أنحاء البلد[5]. ومن المرجح أن تختلف معدلات ملكية الأسلحة النارية من ولاية إلى أخرى، ولكن خلصت دراسة أخرى أجرتها هيئة Saferworld في عام 2017 إلى أن 80 في المائة من الأسر المشمولة بالدراسة الاستقصائية في رومبيك وكواجوك تمتلك سلاحاً نارياً واحداً على الأقل[6].

39 - وبالرغم من أن الحكومة أعربت مؤخراً عن اعتزامها القيام بحملة في جميع أنحاء البلد لنزع سلاح المدنيين، فقد باءت محاولات نزع السلاح السابقة بالفشل في ظل إعادة تداول الكثير من الأسلحة المضبوطة. وأسهم عدم اتساق حملات نزع السلاح في انعدام الأمن من خلال ترك المدنيين المنزوعة أسلحتهم عرضة لهجمات المجتمعات المحلية المجاورة التي لم يُنزع سلاحها. وأسفرت محاولة لنزع سلاح الشباب في ولاية واراب في أغسطس/آب 2020 عن مقتل عشرات الأشخاص عندما تبادلت قوات الأمن الحكومية إطلاق النار مع الشباب على مدار عدة أيام. ووفقاً للجهات المعنية الذين استشارهم فريق الاستعراض، سيؤدي انعدام الأمن على نطاق واسع والشكوك المثارة حول مسار عملية السلام إلى إحجام المدنيين عن التخلي عن أسلحتهم في المستقبل القريب.

واو - الدوافع الاجتماعية الاقتصادية والبيئية الكامنة وراء أعمال العنف

40 - تدهورت الحالة الاقتصادية المتردية أصلا في جنوب السودان في الأشهر الأخيرة. فقد أسهم انخفاض أسعار النفط والقيود المفروضة على التجارة من جراء جائحة كوفيد-19 في حدوث تضخم جامح وارتفاع في أسعار السلع الأساسية، مما يزيد من صعوبة تلبية الأسر حتى لاحتياجاتها الأساسية. وارتفع متوسط معدل التضخم في السنة المالية 2020 إلى 72,2 في المائة، مقابل 63,6 في المائة في السنة المالية 2019[7]. ويترتب على انخفاض قيمة العملة وارتفاع أسعار الأغذية آثار مدمرة بوجه خاص بالنسبة للمدنيين الذين يتم إبعادهم بصورة متزايدة عن الكفاف الزراعي وإدخالهم في الاقتصاد النقدي بسبب عرقلة سبل عيشهم بأعمال العنف أثناء النزاع وبسبب العوامل البيئية. وعلى وجه الخصوص، أدى غزو الجراد والفيضانات الشديدة خلال موسم الأمطار لعام 2020 إلى استنزاف موارد السكان وقدرتهم على الصمود. وتسهم أيضاً دورات الجفاف والفيضانات في التنافس على الموارد من قبيل أراضي الرعي. وفي ظل هذه الظروف الاقتصادية، توجد فرص مالية قليلة في المجالات التي تقع خارج نطاق قطاع الأمن والخدمة المدنية، مما يؤدي إلى تعقيد عملية إصلاح قطاع الأمن وكذلك جهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

41 - وفي جنوب السودان، يتبادل العديد من الأهالي أيضاً الأبقار كمهر للعروس قبل الزواج. وعلى مدى سنوات، أسهم ارتفاع تكلفة الماشية وتضاؤل فرص الحصول عليها في إقدام الشباب على سرقة الماشية، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى حلقات من الغارات الانتقامية والعنف القبلي. وتمثل هذه الممارسات أيضاً أحد المسبّبات الهامة للعنف الجنسي والجنساني. وتُختطف النساء أحياناً أثناء غارات سرقة الماشية أو يغتصبهن الشباب لتفادي الاضطرار إلى دفع المهر، لأن من الممارسات الشائعة في هذه

---

(5) Small Arms Survey, National Small Arms Assessment in South Sudan (Geneva, 2017).

(6) Saferworld, "Communities tackling small arms and light weapons in South Sudan: lessons learnt and best practices", briefing, July 2018.

(7) مجموعة البنك الدولي، "South Sudan", Macro-Poverty Outlook, No. 284, (Washington, D.C., October 2020).

الظروف أن تتفاوض الأسر على عقد زواج بين المغتصِب والضحية بمهر أقل أو بدون دفع أي مهر. ودفعت الأزمة الاقتصادية أيضاً العديد من الأسر إلى تزويج الفتيات في سن مبكرة للحصول على مبالغ المهور بوصفها مصدراً مكمِّلا لمداخيلها. وفي حين أن هذا العنف قد يكون متجذراً في الممارسات الاجتماعية والاقتصادية ومدفوعاً بتحقيق مكاسب شخصية، فإن هذه الديناميات تزيد إمكانية تعرض الشباب للتعبئة من جانب الجهات الفاعلة السياسية التي تستطيع تزويدهم بالأسلحة اللازمة لغارات سرقة الماشية هذه مقابل الدعم أثناء العمليات العسكرية.

زاي - التحديات الهيكلية المتعلقة بالحوكمة

42 - في عامي 2018 و 2019، صُنف جنوب السودان على أنه يحتل المرتبة الأخيرة في أفريقيا وفقاً لتقييم السياسات والمؤسسات القطرية الذي أجراه البنك الدولي، والمستنِد إلى أربعة جوانب من الحوكمة هي: الإدارة الاقتصادية، والسياسات الهيكلية، والسياسات الرامية إلى تحقيق الإدماج الاجتماعي والإنصاف، وإدارة القطاع العام. وعلى مقياس تتراوح درجاته بين صفر و 6، انخفض الترتيب العام لجنوب السودان وفقاً لتقييم السياسات والمؤسسات القطرية من 1,5 في عام 2018 إلى 1,3 في عام 2019[(8)]. وأكدت الجهات المعنية التي تعاملت مع فريق الاستعراض أن هناك فساداً واسع النطاق، وكذلك سوء التدبير في المجالين المالي والاقتصادي وانعدام الشفافية بالنسبة لكيفية رصد الأموال الحكومية في الميزانية وكيفية إنفاقها في جنوب السودان.

43 - ولاحظ فريق الاستعراض وجود فجوة واسعة بين واقع الحوكمة في جنوب السودان والمعايير المحددة للقارة في السياسات والصكوك المعيارية ذات الصلة التي وضعها الاتحاد الأفريقي، وهي: القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، والإعلان الرسمي الصادر في تموز/يوليه 2000 بشأن مؤتمر البلدان الأفريقية المعني بالأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا ومذكرة التفاهم المتعلقة بالأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا، والمعتمدة في اجتماع الاستعراض الوزاري للمؤتمر الذي عقد في دوربان بجنوب أفريقيا في تموز/يوليه 2002، والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، ولا سيما إعلانها المتعلق بالديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي وإدارة الشركات الصادر في عام 2002، والميثاق الأفريقي بشأن الديمقراطية والانتخابات والحكم لعام 2007، الذي يعد جنوب السودان طرفاً فيه، وجميعها تتضمن الاعتراف المبدئي بأن الحوكمة الرشيدة شرط أساسي لتحقيق السلام والأمن والتنمية المستدامة على الصعيدين السياسي والاجتماعي الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، فإن اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003 (التي وقع عليها جنوب السودان ولكنه لم يصدق عليها) تلزم الأطراف باعتماد تشريعات وإنشاء هيئات وتعزيز تدابير الرقابة بهدف منع الموظفين العموميين من الفساد. ومن بين الأمور السارة أن جنوب السودان يسلِّم في استراتيجيته الإنمائية الوطنية، التي تم تحديثها في عام 2018، بأن إصلاحات الحوكمة، بما في ذلك في مجالي العدالة والمصالحة، يجب أن تكون في صميم أي رؤية مستقبلية لجنوب السودان، بينما يحدد الاتفاق المنشط العمليات الرامية إلى معالجة الفساد وثغرات الحوكمة. وتجدر الإشارة إلى أن الفصل الرابع من الاتفاق المنشط يتضمن دعوة موجهة إلى حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة لمراجعة التشريعات التي تحكم مصرف جنوب السودان بهدف إعادة تشكيله، وتحديد وتسجيل جميع القروض والعقود المضمونة

---

(8) مجموعة البنك الدولي، CPIA Africa: Assessing Africa’s Policies and Institutions – Safeguarding Human Capital During and Beyond COVID-19 (Washington, D.C., August 2020)؛ ومجموعة البنك الدولي، South Sudan Economic Update.

أو المرهونة بالنفط لأغراض الشفافية والمساءلة، وتعزيز لجنة مكافحة الفساد، بسبل من بينها استعراض التشريعات المتعلقة باللجنة وترشيح رئيس للهيئة، وترشيح مراجع حسابات عام وطني للعمل في ديوان المراجعة القومي، وإنشاء هيئات مراقبة جديدة على الفور، من ضمنها هيئة معنية بالمشتريات العامة والتصرف في الأصول وأخرى معنية بالمرتبات والأجور.

44 - وأبلغت سلطاتُ جنوب السودان فريقَ الاستعراض باتخاذ خطوات للبدء في معالجة المسائل المتعلقة بالحوكمة والفساد، بما في ذلك تشكيل ما يسمى "مجموعة الحوكمة"، وهو منتدى تلتقي في إطاره الجهات الفاعلة المعنية لمناقشة إصلاحات الحوكمة، وتعيين مستشارين دوليين في المؤسسات الحكومية والمالية للمساعدة في الإصلاحات. وأشار مسؤول رفيع المستوى في جنوب السودان إلى أنه يمكن التصدي للفساد من خلال رقمنة الإجراءات الحكومية، وأن الحكومة على اتصال مع وكالات دولية لمناقشة كيفية القيام بذلك. وعلى الرغم من هذه الخطوات الأولية، خلص فريق الاستعراض إلى إحراز تقدم ملموس ضئيل جداً مقارنةً بالالتزامات المتعهد بها في اتفاق السلام المنشّط بشأن الإصلاحات المالية والإصلاحات في مجال الحوكمة. وتم تأجيل بعض هذه الإصلاحات إلى حين تشكيل برلمان جديد في إطار الاتفاق، ولكن يبدو أيضاً، حسبما أفادت به مجموعة متنوعة من الجهات المعنية الدولية، أنه لا توجد إرادة سياسية للتصدي للفساد. ويعد سوء الحوكمة، بما في ذلك الفساد، أحد المسبّبات الهامة للنزاع القائم في جنوب السودان وقضية أساسية يجب معالجتها من أجل تعزيز التحسينات في مجال الأمن وتمكين الحكومة من تلبية بعض أهم الاحتياجات الأساسية لشعبها، لأن اعتمادها بشكل كبير على المساعدات الإنسانية الدولية أمر لن يدوم. غير أن التصدي للفساد سيكون صعباً، وقد يؤدي، إن لم يتم ذلك بعناية، إلى زعزعة الاستقرار في الأجل القصير، إذ يهدد الجهات الفاعلة السياسية بفقدان إمكانية الحصول على الموارد بصورة غير مشروعة في ظل تردي البيئة الاقتصادية.

حاء - الاحتياجات الهائلة في مجالي الأنشطة الإنسانية والحماية

45 - يحدد جنوب السودان في استراتيجيته الإنمائية الوطنية للفترة من عام 2018 إلى عام 2021 ستة إجراءات استراتيجية مترابطة ذات أولوية لتلبية احتياجات البلد. والهدف من هذه الأولويات أمورٌ من بينها تهيئة الظروف المواتية لتسهيل عودة المدنيين المشردين من جنوب السودان وإدماجهم طوعاً، وضمان حصولهم بشكل آمن على الكميات الكافية من الطعام المغذي، واستعادة وتوسيع نطاق توفير الخدمات الأساسية، وترميم وصيانة البنى التحتية للنقل مثل الطرق والجسور.

46 - وقد ظل الأمن الغذائي يتدهور منذ اندلاع الحرب الأهلية. وقبل عام 2013، كان هناك ما يقدر بنحو 1,5 مليون شخص، أو 17 في المائة من السكان، يواجهون انعدام الأمن الغذائي الحاد. وإلى غاية تشرين الأول/أكتوبر 2020، كان هناك ما يقدر بنحو 6,48 ملايين شخص - أي أكثر من نصف عدد سكان البلد - يواجهون انعدام الأمن الغذائي الحاد. وصُنف 1,7 مليون شخص من هؤلاء على أنهم يواجهون مستويات استثنائية من انعدام الأمن الغذائي (المستوى 4 من التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي). والأطفال والحوامل والمرضعات معرضون بشكل خاص لسوء التغذية. وانعدام الأمن الغذائي في جنوب السودان هو من صنع الإنسان إلى حد كبير. ويصعب على الأسر زراعة الأراضي أو حصاد المحاصيل بسبب دوامات العنف والتشريد. ويقوم الجنود الذين لا يتقاضون أجوراً أو يتقاضون أجوراً زهيدة بنهب ما لدى المدنيين من إمدادات غذائية قليلة بصورة منتظمة. وتتعمد أطراف النزاع تدمير المحاصيل

وعرقلة إيصال المساعدات الإنسانية إلى المجتمعات المحلية التي يُعتقد أنها متحالفة مع خصومها السياسيين، مما دفع مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة إلى استنتاج أن أطراف النزاع تستخدم التجويع كأسلوب من أساليب الحرب[9].

47 - ويغذي انعدام الأمن الغذائي آليات التكيف الضارة والقرارات المتعلقة بسبل كسب العيش التي تؤثر سلباً على الأفراد والأسر، ولا سيما النساء والفتيات. فعلى سبيل المثال، قد تختار الأسر إخضاع الفتيات للزواج القسري والمبكر مقابل الحصول على مبالغ المهر، وتدخل النساء في علاقات جنسية لأغراض المقايضة لضمان بقاء أسرهن على قيد الحياة.

48 - ولا يزال مستوى النزوح خارج البلد وداخله هائلا. فقد نزح ما يقرب من 4 ملايين شخص نتيجة للحرب الأهلية، حيث نزح ما يقدر بـ 2,2 مليون لاجئ إلى البلدان المجاورة وأصبح 1,67 مليون من المشردين داخلياً. ووجد عشرات الآلاف من المشردين داخلياً مأوى لهم في مواقع حماية المدنيين في قواعد الأمم المتحدة. وقد أُنشئت هذه المواقع حين تدفق المشردون داخلياً إلى المناطق الواقعة داخل قواعد الأمم المتحدة وحولها هرباً من أعمال العنف عندما اندلعت أول مرة في عامي 2013 و 2014، ثم مرة أخرى في عام 2016. وبلغ عدد الأشخاص الموجودين في مواقع حماية المدنيين ذروته في عام 2015، حيث توزع أكثر من 000 200 شخص على ستة مواقع، وينخفض هذا العدد تدريجياً منذ ذلك الحين من خلال عمليات العودة التلقائية والطوعية والميسّرة. وفي نهاية آب/أغسطس 2020، كان هناك 954 167 مشرداً داخلياً لا يزالون يقيمون في خمسة مواقع لحماية المدنيين. وفي الفترة ما بين أيلول/سبتمبر وتشرين الثاني/نوفمبر 2020، أعادت بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان تصنيف مواقع حماية المدنيين في واو وبور وجوبا لتصبح مخيمات للمشردين داخلياً، وسلمتها إلى سلطة الحكومة. وهكذا ستتولى حالياً قوات الأمن الوطني، وليس البعثة، المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية للمدنيين في مخيمات المشردين داخلياً.

49 - وأدى النزوح الطويل الأجل في مواقع الحماية إلى حدوث بعض التحولات المجتمعية الأساسية والتقسيم الطبقي الاجتماعي في ما بين الأشخاص الذين يعيشون داخل المواقع وخارجها، بما في ذلك حدوث تغيرات في العلاقات بين الجنسين. وبسبب اختلاف التهديدات الأمنية التي يواجهها الرجال والنساء، تغادر النساء مواقع الحماية بصورة أكثر انتظاماً من مغادرة الرجال لها، ويضطلعن، في كثير من الحالات، بدور المُعيلات. وفي بعض الأماكن، تتاح للأطفال الذين يعيشون داخل المواقع فرص تعليمية مختلفة عن تلك المتاحة خارجها - بما في ذلك إتاحة فرص محدودة لدخولهم الامتحانات الوطنية اللازمة للتخرج ومن ثم التقدم إلى مستويات أعلى من التعليم.

50 - وجنوب السودان طرف في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا، المعتمدة في كمبالا في تشرين الأول/أكتوبر 2009، التي أكد الموقّعون عليها مسؤولية الدول عن توفير حلول دائمة للمشردين داخلياً. وعلى النحو المشار إليه أعلاه، فإن تيسير العودة الطوعية للمشردين داخلياً هو من بين الأولويات المعلنة في إطار الاستراتيجية الإنمائية الوطنية للحكومة. وفي عام 2017، تمت صياغة إطار عمل وطني لإيجاد حلول دائمة للمشرّدين داخلياً. ومع ذلك، فإن الحلول الدائمة لكثير من المدنيين المشردين لا تزال بعيدة المنال. ووفقاً لتقارير المنظمات الدولية غير الحكومية والمشاورات مع مراكز

(9) A/HRC/45/CRP.3.

الفكر، تحاول الحكومة التلاعب بعمليات عودة السكان في بعض الحالات لإعادة توزيع السكان عرقياً بطرق تحقق بها مكاسب سياسية.

51 - وأكدت بعض الوكالات الإنسانية أنه سيلزم توفير مستويات مرتفعة من المعونة الإنسانية لدعم الحلول الدائمة خلال السنوات المقبلة. وحلقات التشرد المتعددة، إلى جانب كون العديد من الملاك لا يملكون الوثائق الرسمية الكافية لإثبات ملكيتهم العقارات والاختلافات في النهج المتبع في ملكية الأراضي في مختلف المجتمعات المحلية، تخلق مزيجاً معقداً من قضايا السكن والأراضي والممتلكات. وأكد موظفو الإغاثة الدولية وقادة المجتمع المدني أن الجهات العسكرية تحتل، في بعض الحالات، منازل المشردين داخلياً الذين فروا إلى مواقع الحماية، مما يزيد من فرص تعرض المدنيين الذين يحاولون استعادة الأراضي أو الممتلكات للخطر المباشر. ولذلك، سيلزم تقديم دعم كبير للعمليات القانونية المتعلقة بتسوية منازعات السكن والأراضي والممتلكات، إلى جانب أنواع أخرى من المساعدة الإنسانية لتيسير تنقل المشردين داخلياً وإعادة إدماجهم للحد من تعرضهم للأخطار. وقد تؤدي عودة اللاجئين من البلدان المجاورة إلى جنوب السودان إلى زيادة حجم الاحتياجات الإنسانية على المدى القصير، ولا سيما بالنظر إلى عدم توافر الخدمات الأساسية في العديد من مناطق العودة المحتملة. وعلاوة على ذلك، فإن إعادة تصنيف بعض مواقع حماية المدنيين لتصبح مخيمات للمشردين داخلياً قد تتطلب تحولات في الطريقة التي يتم بها تخصيص أموال الجهات المانحة وتقديم المساعدة الإنسانية.

52 - وبدا واضحاً لفريق الاستعراض أن الجهات الفاعلة الإنسانية في جنوب السودان تواجه عقبات خطيرة في إيصال المساعدة الإنسانية. ويشكل انعدام الأمن والعوائق البيروقراطية، التي تؤثر سلباً على أنشطة المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية على حد سواء، عراقيل تعترض إيصال المساعدات الإنسانية. وتحسنت إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية بعد توقيع اتفاق وقف إطلاق النار واتفاق السلام المنشّط في عام 2018. وسجل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية 535 حالة شهدت فرض قيود على سبل إيصال المساعدة الإنسانية في عام 2019 مقارنة بـ 760 حالة في عام 2018[10]. غير أنه كان قد أكبر من الحالات التي تنطوي على فرض قيود حدت من إمكانية إيصال المساعدة الإنسانية بالنسبة لكل شهر حتى الآن في عام 2020 مما كانت عليه في عام 2019، باستثناء شهر تموز/يوليه (انظر الشكل الثاني). وفي عام 2020، هناك ما نسبته 51 في المائة من القيود المفروضة على سبل إيصال المساعدة الإنسانية تنطوي على أعمال عنف ضد العاملين في مجال تقديم المعونة، وحتى أيلول/سبتمبر، قُتل 9 من العاملين في مجال تقديم المعونة في عام 2020 وحده[11]. ويمكن أن يعزى العديد من هذه الهجمات إلى تصاعد العنف على الصعيد دون الوطني والحالة الاقتصادية المُستعصية، وبالتالي من المرجح أن تستمر ما لم تتحسن الحالة الاقتصادية والسياسية.

---

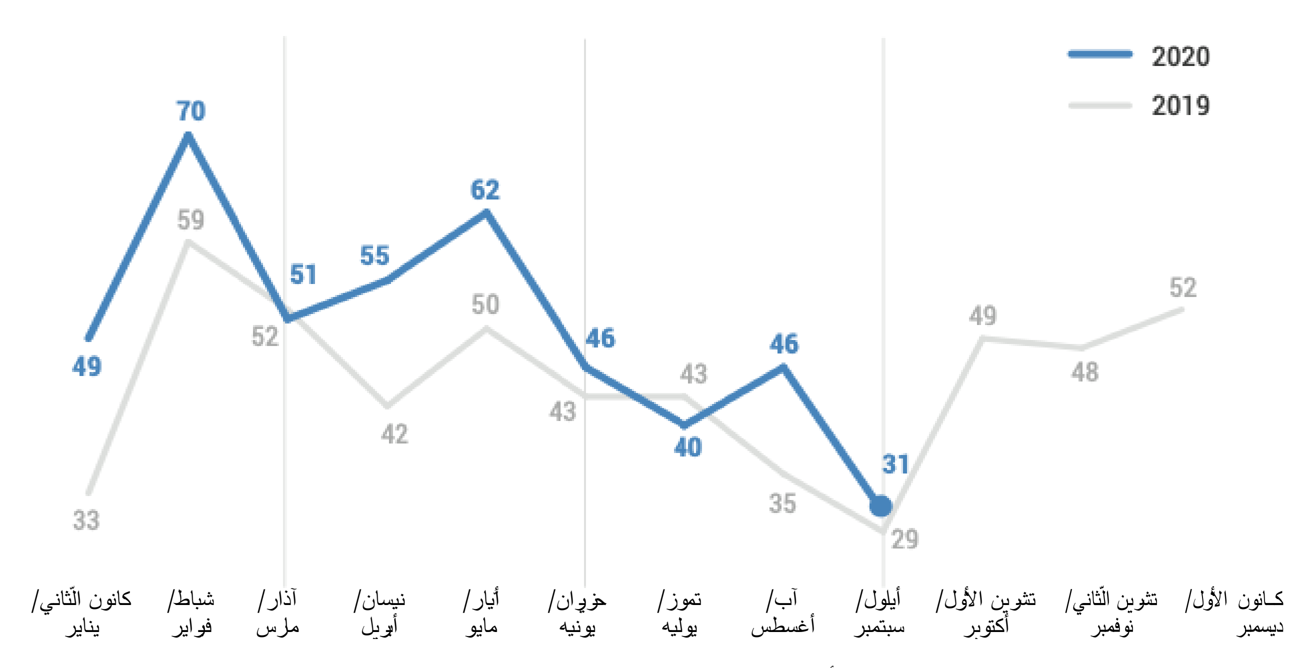
(10) مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، "South Sudan 2019 humanitarian access overview", fact sheet, 18 February, 2020.

(11) مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، "South Sudan: quarterly humanitarian access snapshot, July to September 2020", 19 October, 2020.

الشكل الثاني

الحوادث التي تنطوي على قيود حدّت من إمكانية إيصال المساعدة الإنسانية (2019، كانون الثاني/يناير - أيلول/سبتمبر 2020)





تحسنت إمكانية إيصال المساعدة الإنسانية إلى الأشخاص المحتاجين في الفترة من الربع الثاني إلى الربع الثالث من عام 2020، مقارنة بنفس الفترة من عام 2019، ويعزى ذلك جزئيًا إلى انخفاض حدة العنف على الصعيد دون الوطني مع بداية موسم الأمطار.

53 - تحدِّد الجهات الفاعلة في العمل الإنساني مكان تقديم المساعدات بشكل غير متحيز وبناءً على الحاجة. ومع ذلك، ووفقاً لتقارير المنظمات غير الحكومية الدولية والمشاورات التي أجراها فريق الاستعراض، تشكل أيضاً حالات رفض إيصال المساعدات الإنسانية، في بعض الأحيان، جزءاً من استراتيجيات مدروسة تقوم بها الجهات الفاعلة السياسية والعسكرية بهدف التلاعب بتوزيع الموارد. ويمكن للجهات الفاعلة الحكومية أن تستفيد بصورة مباشرة وغير مباشرة من المساعدات الإنسانية والإنمائية. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الجهات الفاعلة في العمل الإنساني تلبي الاحتياجات الأساسية للسكان، فمن الممكن أن يتيح ذلك للحكومة تحويل ميزانيتها إلى أنشطة أخرى، بما في ذلك تمويل الجيش. ويمكن أيضاً للشخصيات السياسية أن تنسب الفضل لنفسها في توفير الإمدادات والخدمات التي يقدمها العاملون في المجال الإنساني والجهات الفاعلة في العمل الإنمائي وحفظة السلام، وبالتالي اكتساب الشرعية[12].

54 - ومن الأهمية بمكان مواصلة تقديم الدعم المنقذ للحياة إلى المدنيين في جنوب السودان. لذا من المهم أن تعمل منظمات المعونة الدولية مع الجهات الفاعلة الوطنية لضمان مواءمة المعونة الإنسانية والإنمائية مع الاحتياجات في الميدان. ويمكن للجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي أن تخفف من أي أضرار محتملة قد تنجم عن أنشطة بناء القدرات وتوفير الموارد، وذلك عن طريق كفالة تقديم المساعدة

(12) Joshua Craze, “Displacement, access, and conflict in South Sudan: a longitudinal perspective”, Conflict Sensitivity Resource Facility South Sudan, May 2018.

بالاستناد إلى تحليل النزاع. ومن بين الاحتياطات الأخرى، تتحمل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها مسؤولية تنفيذ سياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وعليها أن تضمن تنفيذ تلك السياسة بصرامة في حال قيامها بتقديم الدعم لقوات الأمن الوطني، وذلك للحيلولة دون تقديم دعم يسهم عن غير قصد في وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان وانتهاكات للقانون الدولي الإنساني.

طاء - استمرار انتهاكات حقوق الإنسان وانتشار الإفلات من العقاب، بما في ذلك ما يتعلق بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات

55 - قامت لجنة الاتحاد الأفريقي لتقصي الحقائق في جنوب السودان، التي أنشأها مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في كانون الأول/ديسمبر 2013 للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان وغيرها من الاعتداءات التي ارتُكبت خلال السنة الأولى من الحرب الأهلية، بتوثيق مجموعة من الانتهاكات الخطيرة. وعلى وجه التحديد، خلصت اللجنة إلى أنه من المعقول الاعتقاد بأن بعض هذه الانتهاكات يرقى إلى مستوى الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، بما في ذلك التعذيب والاغتصاب وتجنيد الأطفال قسراً. وذكرت اللجنة أن جميع أطراف النزاع ترتكب العنف الجنسي والقتل خارج نطاق القضاء بشكل منهجي وبوحشية شديدة[13]. وقد قُتل المئات، إن لم يكن الآلاف، في الأيام الأولى من القتال. وقامت شعبة حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان واللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جنوب السودان، التي أنشئت في عام 2016، بتوثيق انتهاكات مماثلة ومستمرة طوال الحرب الأهلية. ووثقت البعثة حملة منظمة للعنف الجنسي نُفذت مؤخراً في ولاية الوحدة في الفترة من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر 2018. وعلى نحو ما أشير إليه سابقاً، انخفض معدل الانتهاكات التي سجلتها البعثة في عام 2019، ولكنه ارتفع ارتفاعاً حاداً في عام 2020. وفي مشاورات مع فريق الاستعراض، شككت بعض السلطات الحكومية في صحة تقارير الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية عن انتهاكات حقوق الإنسان.

56 - ولوحظ إحراز بعض التقدم في قضايا محددة تتعلق بحقوق الإنسان. وبوجه خاص، أصدرت الجهات الفاعلة السياسية والعسكرية في البلد بيانات تدين العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. ووقّعت الحكومة، في عام 2014، على بيان مشترك مع الأمم المتحدة بشأن منع هذا العنف، ووضعت في عام 2019 خطط عمل لمعالجته في القوات العسكرية وقوات الشرطة. ووضع الجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان أيضاً خطة عمل لمعالجته، وعمل مع البعثة على تدريب الأفراد العسكريين في صفوف قواته على التصدي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وأُخذ هذا الموضوع بعين الاعتبار لدى وضع مواد التدريب للقوات الموحدة. وفي أيلول/سبتمبر 2020، أدانت محكمة عسكرية في ياي 13 جندياً من قوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان بتهمة الاغتصاب. ويبين هذا التقدم أن هناك بعض الإرادة السياسية للبدء في التصدي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. غير أن أعمال العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات والعنف الجنسي والجنساني لا تزال ترتكبها طائفة من الجهات المسلحة في جنوب السودان، في مواقع جغرافية مختلفة، وفي سياق النزاع السياسي والعنف القبلي والنشاط الإجرامي، مع إفلات مرتكبيها من العقاب إلى حد كبير. ولاحظ فريق الاستعراض بقلق أنه على الرغم من التزام بعض سلطات جنوب السودان المعلن بالحد من العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، فإنها إما أنكرت وقوع تلك الانتهاكات تماماً أو قللت من شأن جسامتها.

---

(13) P 112.

57 - وكشفت المشاورات التي جرت مع ممثلي المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية أن ما يحصل عليه ضحايا العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات من خدمات وتعويضات غير كاف على الإطلاق، مما يعني عدم إتاحة سبل كافية لحصول النساء والفتيات، وكذلك الرجال والفتيان، على الخدمات الطبية والدعم النفسي الاجتماعي والبيوت الآمنة عند الاقتضاء. وأبرزت الجهات صاحبة المصلحة أن من دواعي القلق عدم الأخذ بنهج يركز على الناجين في ما يتعلق بالعنف الجنسي والجنساني. والبيانات المتاحة بشأن العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات محدودة للغاية، ويعزى ذلك جزئياً إلى إحجام الناجين والشهود عن الإبلاغ عن تلك الانتهاكات بسبب الوصمة المجتمعية، وعدم احترام بعض أفراد الشرطة لسرّية بيانات الناجين، والهجمات الانتقامية ضد من يبلغون عن تلك الانتهاكات، ونقص في الخدمات أو سبل الانتصاف المتاحة للناجين الذين يتقدمون ببلاغات.

58 - وبوجه أعم، أقرت جميع الجهات صاحبة المصلحة تقريباً، بما فيها سلطات جنوب السودان، بشيوع بيئة الإفلات من العقاب على الأعمال الإجرامية وانتهاكات القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان في جنوب السودان. وأصدرت الحكومة عفواً بشأن انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني، وعُيِّن أفراد يُزعَم ارتكابهم انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان في مناصب رفيعة في حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة. ولئن كانت هناك بعض القدرات الموجودة في سلسلة مؤسسات العدالة، فإن قدرة هذه المؤسسات ونطاق تغطيتها محدودان. وفي أنحاء كثيرة من البلد، لا توجد مؤسسات رسمية للعدالة. وحيثما وجدت المؤسسات بالفعل، فإنها تفتقر بشدة إلى الموارد، بما في ذلك وسائل النقل واللوازم المكتبية والمعدات والكهرباء. وتوجد نظم العدالة القانونية وغير الرسمية معاً جنباً إلى جنب. وفي هذه الحالة، كثيراً ما تعمل نظم العدالة غير الرسمية باستقلالية تامة وتتمتع بقدر أكبر من اعتراف ودعم الجمهور، ولكنها لا تتماشى دائماً مع حقوق الإنسان المعترف بها دولياً ويمكن أن تقوض، على وجه الخصوص، حقوق النساء والفتيات. وشددت الجهات صاحبة المصلحة على أن الإفلات من العقاب وعدم إمكانية اللجوء إلى القضاء يؤججان دورات جديدة من العنف على الصعيدين الوطني ودون الوطني، بما في ذلك دورات من عمليات سرقة الماشية والاختطاف على الصعيد دون الوطني.

59 - وهناك حواجز سياسية كبيرة تعترض الملاحقات القضائية على مستوى أعلى، بما في ذلك في ما يتعلق بالأفراد الذين قُدمت ضدهم ادعاءات متكررة وموثوق بها. وعلى نحو ما سيتم مناقشته بتوسع في الفرع الخامس من هذا التقرير، فقد تعثرت مراراً وتكراراً جهود الحكومة الرامية إلى إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان للتحقيق في الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب وغيرها من الانتهاكات الخطيرة في إطار القانون الدولي والوطني وملاحقة مرتكبيها قضائياً، وهو شرط ينص عليه اتفاق السلام المنشّط. ولا يزال إنشاء المحكمة المختلطة يشكل خطوة هامة في الجهود المبذولة لمعالجة الإفلات من العقاب وامتثال جنوب السودان لالتزاماتها القانونية الدولية.

60 - وكما أوضح مسؤولو بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان ومسؤولو الاتحاد الأفريقي، وبالنظر إلى حجم أعمال العنف ومدتها في جنوب السودان، فمن الواضح أن المحكمة المختلطة لن تتمكن من معالجة الغالبية العظمى من الانتهاكات التي ارتُكبت، وأنه سيتعين معالجة هذه الانتهاكات من خلال نظام المحاكم الوطنية ولجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح المنصوص عليها في اتفاق السلام المنشّط. وتتوافر فرص أسهل للعدالة على المستويات الأدنى، بما في ذلك في شكل المحاكم المتنقلة. وأخيراً، لاحظ فريق

الاستعراض أن زيادة التنسيق بين الشركاء في مجال مكافحة الإفلات من العقاب ستساعد على زيادة احتمال تحقيق مكاسب في هذا المجال.

ياء - ضيق الحيز المتاح لأنشطة المجتمع المدني

61 - يتعرض نشطاء المجتمع المدني في جنوب السودان للتهديد والاستهداف بصورة متكررة. وقد فرَّ الكثير منهم من البلد. ويواجه الذين بقوا قيوداً صارمة على حرية التعبير الواجبة لهم. ولاحظ فريق الاستعراض أن مسؤولي الحكومة يراقبون عملية نشر الأخبار في الصحف المحلية ويتدخلون فيها، مما يحد من قدرة هذه الصحف على تقديم تقارير مستقلة عن الجهات الفاعلة الحكومية والعسكرية. وبالمثل، تواصل الحكومة حجب مواقع الإعلام الشبكية التي تتضمن تقارير انتقادية عن الأحداث التي تقع في جنوب السودان. ووفقاً لمنظمة Human Rights Watch، اعتقلت الحكومة 16 صحفياً في الفترة بين شهري كانون الثاني/يناير وأيلول/سبتمبر 2019، وطُرد صحفيان دوليان من البلاد بسبب تقارير أعدّاها عن الفساد والنزاع[14].

62 - وخلال المشاورات مع فريق الاستعراض، أكد قادة المجتمع المدني والمدافعون عن حقوق الإنسان أنه على الرغم من تحسن الأمن بشكل عام، استمر تقلص مساحة حرية التعبير والحيز المتاح للصحافة وأنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان. وتتطلب القوانين الوطنية إخطار الحكومة وموافقتها بشأن عقد اجتماعات تضم أكثر من أربعة أشخاص، مما يجعل من الصعب على الجهات الفاعلة في المجتمع المدني القيام بعملها. وأُبلغ فريق الاستعراض بأن الشباب والمدافعين عن حقوق الإنسان والنساء العاملات في مجال بناء السلام، على وجه الخصوص، تعرضوا للتهديد والتخويف من جانب السلطات الحكومية. فعلى سبيل المثال، تتعرض القيادات والشبكات النسائية التي تحاول التوعية بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، أو تدعو إلى وفاء الحكومة بالتزامها بإشراك نسبة 35 في المائة من النساء في عملية السلام، للمضايقة والاستهداف. ورداً على حركة احتجاج شبابي سلمي كانت مقررة في أيار/مايو 2019، أدلى العديد من المسؤولين الحكوميين بتصريحات علنية تنطوي على تهديد حياة النشطاء إذا اختاروا المشاركة فيها[15]. ويشكل هذا الحيز الضيق لأنشطة المجتمع المدني والقيود المفروضة على حرية التعبير خطراً حقيقياً يتهدد تنفيذ اتفاق السلام المنشّط بالكامل، ولا سيما في ما يتعلق بإجراء انتخابات ذات مصداقية وشاملة للجميع.

كاف - تحقيق مكاسب محدودة بشأن الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن والمساواة بين الجنسين

63 - أُحرز بعض التقدم في جنوب السودان بشأن الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وشاركت قيادات نسائية، من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني على السواء، مشاركة جوهرية في عملية التفاوض بشأن اتفاق السلام المنشّط، وكانت أيضاً من بين الموقّعين على الوثيقة الختامية. وفي عام 2018، ساهمت عدة مجموعات نسائية في العملية وشهدتها، بما في ذلك ممثلات عن الحكومة والمعارضة والمجتمع المدني والشباب. وفي المقابل، حضرت مجموعة نسائية واحدة فقط منتسبة إلى الحركة الشعبية لتحرير السودان المناقشات التي جرت في عام 2015. وفي الآونة الأخيرة جداً، وافقت الحكومة في حزيران/يونيه 2020

(14) Human Rights Watch، *التقرير العالمي 2020: أحداث 2019* (نيويورك، 2020).

(15) منظمة العفو الدولية، "جنوب السودان: السلطات تقمع منتقديها في حملة ترهيب عبر الحدود"، 18 تموز/يوليه 2019.

على خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 (2000). ومن الأمور ذات الأهمية أيضاً سن قوانين ضد تشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية، وهو ما يسهم بوجه عام في ركيزة الوقاية من الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. غير أن الأهداف الأخرى للخطة لم تتحقق بعد، ولا سيما مشاركة المرأة مشاركةً كاملة ومجدية على قدم المساواة مع الرجل، وضمان حقوقها وحمايتها.

64 - وينص اتفاق السلام المنشّط على ضمان مشاركة المرأة في جميع الهياكل الحكومية بنسبة 35 في المائة. وينطوي هذا الالتزام على إمكانية إحداث تحول جذري في أوضاع النساء والفتيات، غير أن هناك تباطؤاً ملحوظاً حينما يتعلق الأمر بتنفيذ الأحكام الجنسانية من الاتفاق على جميع المستويات. وفي ضوء تعيين امرأة واحدة فقط من بين 10 محافظين، وامرأة واحدة من بين خمسة نواب للرئيس، وخمس نساء من بين 35 وزيراً في الحكومة، لم تفِ الأطراف بعدُ بالتزاماتها. وعلاوة على ذلك، فليس من المهم مجرد وجود المرأة في المناصب الحكومية، وإنما أن تمثِّل الممثلات المعينات في حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة الفئات المعنية واحتياجاتها على مستوى القواعد الشعبية. وإذا ما أُهمل هذا الأمر، فسوف يؤثر على الآفاق الطويلة الأجل لعملية السلام. وبعيداً عن الاتفاق، لا تزال المشاركة المجدية للمرأة في الحياة السياسية تشكل تحدياً بالغ الصعوبة، ومجالا يتطلب اهتماماً عاجلا ودراسة متأنية للاستثمارات التي تفضي إلى التحول الجذري.

65 - ولم تحظَ ركيزة الوقاية ضمن الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن سوى باهتمام محدود من جانب سلطات الدولة والجهات الفاعلة الأخرى بسبب الحاجة الماسة إلى الاستجابة للشواغل المتعلقة بالحماية والإغاثة والإنعاش. والدور الحاسم الذي تؤديه القيادات والشبكات النسائية في تسوية النزاعات والإنذار المبكر والتوسط لتحقيق السلام على المستوى المحلي لا يزال غير معترف به إلى حد كبير ولا يحظى بالدعم الكافي. واستثمرت الجهات الفاعلة الدولية الكثير في الحماية المادية وتقديم الخدمات الإنسانية والعمل الإنمائي، مثل التصدي لحالات الطوارئ في مجال الصحة الإنجابية. وسيكون الاستثمار في التدابير الوقائية عملا هاماً ولكنه طويل الأجل. وأشارت الجهات المعنية إلى أنه ضمن هذه التدخلات، ينبغي أن تعطي الأولوية لاتباع نهج قائم على التمكين يركز على النساء بوصفهن صانعات للقرار يُثرين النتائج المتعلقة بالحماية ويؤثرن فيها. وعلاوة على ذلك، ثمة حاجة إلى بذل جهود مشتركة من جانب منظومة الأمم المتحدة لضمان استجابة منسقة تشمل توفير خدمات من قبيل فتح خطوط هاتفية مجانية مباشرة لحالات العنف الجنساني، ومراكز لمعالجة الأزمات، وآليات لإبعاد النساء والفتيات عن حالات العنف، وبرامج للحد من الفقر توفر بدائل لآليات التكيف السلبية وخيارات سبل العيش المحفوفة بالمخاطر، ومبادرات مجتمعية متنوعة لتغيير المواقف والمعايير المجتمعية. ولا تزال النساء والفتيات في جنوب السودان يتعرضن للآثار الجسدية والاجتماعية والاقتصادية والنفسية المتعددة الأوجه المترتبة على النزاع، حيث يواجهن تحديات شديدة في سبل كسب العيش ومخاطر تهدد سلامتهن المادية والبدنية. وأدت جائحة كوفيد-19 إلى تفاقم تلك التحديات.

ثالثا - الفرص المتاحة من عملية السلام الجارية

ألف - اتفاق السلام المنشّط

66 - على نحو ما أشير إليه سابقاً، نجحت عملية تنفيذ اتفاق السلام المنشّط في إشراك معظم الأحزاب السياسية في البلد في عملية حوار مستمرة، والاتفاق على إيجاد سبيل المضي قدماً، على الأقل نظرياً. ويتضمن الاتفاق خريطة طريق لإحداث تغيير دائم في البلد. ويتضمن الفصل الأول أحكاماً بشأن التعيينات

السياسية الرفيعة المستوى التي سيحصل عليها كل طرف في إطار حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة. وتلتزم الأطراف فيه بضمان اختيار نسبة 35 في المائة من النساء للتعيينات، مع السعي إلى تعيين الشباب أيضاً. ويتضمن كذلك فرعاً يتعلق بإصلاح القضاء، وينشئ عملية لصياغة دستور جديد، ويحدد الهيئات والتشريعات والعمليات اللازمة لإجراء الانتخابات في نهاية المرحلة الانتقالية.

67 - ويبين الفصل الثاني شروط وقف إطلاق النار بين الأطراف وعملية تجميع قوات الأمن وتدريبها وإعادة توحيدها. ولئن كان لا يتضمن رؤية مفصلة لمستقبل قوات الأمن، فإنه ينص على إعادة تشكيل مجلس الاستعراض الاستراتيجي للدفاع والأمن، الذي يتعين أن يضم ممثلين للنساء والشباب والمجتمع المدني، ويتولى إجراء تقييمات أمنية استراتيجية وتحديد رؤية لمستقبل قطاع الأمن.

68 - وفي الفصل الثالث من اتفاق السلام المنشّط، تتفق الأطراف على مبادئ إيصال المساعدة الإنسانية، بما في ذلك وصول الجهات الفاعلة في العمل الإنساني بشكل آمن إلى السكان المحتاجين، وعلى حق المشردين داخلياً في الحماية المادية والعودة الآمنة والكريمة. ويُلزم حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة بتنقيح التشريعات الوطنية المتعلقة بأنشطة المنظمات غير الحكومية لتصبح متماشية مع أفضل الممارسات الدولية، وينشئ الصندوق الخاص لإعادة الإعمار الذي يتعين على حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة أن تودع فيه 100 مليون دولار كل سنة خلال المرحلة الانتقالية.

69 - ويتضمن الفصل الرابع من الاتفاق خريطة طريق لتعزيز الإدارة الاقتصادية والبيئية والمالية، بما في ذلك استعراض التشريعات، وتعزيز هيئات الرقابة القائمة وإنشاء هيئات جديدة. ويتضمن الفصل الخامس حكماً يُلزم حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة بسَن قانون لإنشاء لجنة للحقيقة والمصالحة ولأم الجراح والمحكمة المختلطة لجنوب السودان وهيئة التعويض وجبر الضرر، على أن تكون النساء ممثَّلات فيها بنسبة 35 في المائة.

70 - وعلاوة على ذلك، يُنشئ اتفاق السلام المنشّط هيكلاً لجهود الهيئات الدولية، بما في ذلك هيئة لرصد وقف إطلاق النار، وآلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية، واللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها في إطار الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، لرصد تنفيذ الاتفاق.

71 - وعلى نحو ما نص عليه اتفاق السلام المنشّط، شُكلت حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة على المستوى الوطني، وتضم رئيساً ونواب رئيس ووزراء. ولم يتم بعد حل وإصلاح برلمان، السابق عن الاتفاق، وباستثناء تعيين تسعة محافظين، ظلت التعيينات المحلية معلقة أثناء عملية الاستعراض التي أجراها الفريق. وجرى حوار بشأن التعيينات أثناء فترة الاستعراض، وأشارت الجهات المعنية إلى إمكانية التوصل إلى حل وسط بشأن هذه المسألة. وتم التوصل خارج إطار الاتفاق إلى اتفاق بشأن المسألة الخلافية المتمثلة في عدد الولايات التي ينبغي تقسيم البلد إليها، حيث اتفق الأطراف على العودة إلى 10 ولايات بالإضافة إلى ثلاث مناطق إدارية جديدة. وعلى الرغم من متانة نص الاتفاق، فإن تنفيذه كان محدوداً. وكما هو مبين أعلاه، انصب التركيز على التعيينات السياسية وتقاسم السلطة على مستوى النخبة بدلا من التركيز على صياغة دستور جديد وتعزيز آليات الرقابة وإنشاء آليات العدالة الانتقالية.

72 - وترى بعض سلطات جنوب السودان أن تنفيذ اتفاق السلام المنشّط يتم بطريقة التطور الطبيعي، وأن ثمة حاجة إلى تنفيذ الفصلين الأول والثاني على سبيل الأولوية لكي يصبح تنفيذ الفصول الأخرى أمراً ممكناً. ولاحظ مسؤول حكومي رفيع المستوى أن الأطراف تنفذ الأجزاء من الاتفاق التي لا تتطلب مساهمات

مالية كبيرة، ولكن قدرتها على تنفيذ الاتفاق بالكامل كانت محدودة بسبب الأزمة الاقتصادية التي يشهدها البلد وعدم كفاية التمويل المقدم من الجهات الفاعلة الدولية. وانتقدت مجموعة متنوعة من الجهات المعنية الأخرى عدم التزام الأطراف وأشارت إلى أن الجهات المانحة الدولية لن تخصص موارد مالية لتنفيذ الاتفاق دون توافر مزيد من الأدلة على وجود الإرادة السياسية، وما لم تسهم الحكومة نفسها في العملية بقدر أكبر من الأموال. ويؤكد محللو النزاعات أن إجراء إصلاحات إضافية في إطار الاتفاق، بما في ذلك الأحكام الرئيسية التي تُنقل بموجبها السلطة إلى الولايات، من المحتمل أن يقابل بمقاومة شديدة من ائتلاف الحركة الشعبية لتحرير السودان الحاكم، الذي يمكن أن يفقد، نتيجة نقل السلطة، بعض النفوذ والسيطرة المربحة على الموارد.

73 - وعلى الرغم من أن اتفاق السلام المنشّط يتناول طائفة واسعة من القضايا، فهو ليس سوى عنصر واحد من عناصر عملية سلام أوسع نطاقاً. وهناك حاجة إلى وضع خريطة طريق أكثر شمولاً، تشمل عمليات إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وسيلزم أيضاً القيام بمزيد من العمل لمعالجة الأسباب الجذرية للعنف في جنوب السودان. وهناك بعض الفرص للقيام بذلك من خلال برامج تهدف إلى إضفاء اللامركزية على الحوار، والتخفيف من حدة النزاع، وتعزيز التماسك الاجتماعي، وتيسير التنمية على صعيد الولايات والمقاطعات والمحليات.

باء - الحوار الوطني

74 - أنشأت حكومة جنوب السودان عملية الحوار الوطني، التي تعمل خارج إطار اتفاق السلام المنشّط. وفي حين أُعرب لدى إنشاء العملية عن مخاوف تتعلق بالنية الأولية للحوار، فقد أتاحت العملية فرصةً تمس الحاجة إليها للتفاعل على مستوى القواعد الشعبية بين المجتمعات المحلية التي ما فتئت النخب السياسية تحرض بعضها على بعض. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تمكن المجتمعات المحلية من إصلاح الروابط الاجتماعية والانخراط في مناقشات حول كيفية تنفيذ الالتزامات العامة المنصوص عليها في اتفاق السلام المنشّط. ويتألف هيكل الحوار من جولة مشاورات على مستوى القواعد الشعبية، تليها ثلاثة مؤتمرات إقليمية، ومؤتمر وطني في تشرين الثاني/نوفمبر 2020. وأسفر الحوار والمؤتمر الوطني عن إعداد وثائق ختامية شاملة. ومن المتوقع أن يقدَّم تقرير يلخص العملية في منتصف كانون الأول/ديسمبر 2020.

75 - وأبرز مسؤولو البعثة وقادة المجتمع المدني والخبراء الدوليون لفريق الاستعراض جوانب الحوار الوطني التي اعتبروا أنها تنطوي على مشاكل. وعلى الرغم من أن العملية شملت جميع مقاطعات البلد، عدا مقاطعتين، فقد اقتصرت الاجتماعات إلى حد كبير على المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية ولم تصل إلى مستوى القواعد الشعبية. وكانت المرأة ممثَّلة في اللجنة التوجيهية للحوار ولكن ليس بأعداد كافية. ونجحت جزئيًّا الجهود المبذولة لجعل الحوار شاملاً للجميع من الناحية السياسية، حيث انضم عدد من الأحزاب السياسية إلى العملية في منتصف الطريق. بيد أن الجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان والمجموعات المسلحة غير الموقعة على الاتفاق، على وجه الخصوص، شاركا بصورة محدودة، وواصلا إبداء تحفظات على العملية. وأفيد أيضاً بأن اللجنة التوجيهية تضم متشددين وحلفاء سياسيين مقربين للرئيس، مما يحد من قدرة المشاركين على التحدث بحرية دون خوف من الانتقام. وأفادت التقارير أيضاً بأن المجتمعات المحلية المشاركة لم تتلقَّ سوى القليل من الردود منذ بدء الحوار، وأن هناك احتمالا بأن تساورها بعض الشكوك أو تُقصَى من العملية.

76 - وعلى الرغم من تلك القيود، استخدم المواطنون الحوار الوطني للإفصاح عن مظالم خطيرة والتعبير عن آرائهم بشأن التوجه المستقبلي للبلد. وأعرب المشاركون على وجه الخصوص عن تأييدهم لإنهاء العنف في البلد، واستثمار عائدات النفط في القطاع الزراعي، وتحسين الإدارة المالية والقضاء على الفساد، وإنشاء جيش مدرب مهنياً ومتوازن إقليمياً ومتنوع عرقياً يعكس طابع البلد. وأقروا أيضاً مفهوم النظام الاتحادي، وزيادة ما يُخصص من الموارد لحكومات الولايات، وتقسيم السلطات بشكل واضح بين الفروع الثلاثة للحكومة (التشريعي والتنفيذي والقضائي). واستخدمت الجماعات المعنية بحقوق المرأة عملية الحوار للتوعية بالمساواة بين الجنسين على مستوى المجتمعات المحلية، مع مواصلة أنشطة الضغط والدعوة الرامية إلى زيادة مشاركة المرأة في العملية السياسية مشاركة ذات مغزى أكبر.

77 - وتطور الحوار الوطني ليصبح مساراً ثانياً لعملية السلام بالتوازي مع تنفيذ اتفاق السلام المنشّط، وتمخض عن قرارات تتعلق بعدد من المسائل. وأبدى العديد من الجهات المعنية التي تشاور معها فريق الاستعراض اهتماماً بالحرص على أن تؤدي التوصيات المقدَّمة إلى اتخاذ إجراءات ملموسة، وأن يُسترشد بها مباشرة في العمليات المرتبطة بتنفيذ اتفاق السلام المنشّط، مثل صياغة الدستور وتحديد محور تركيز لجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح وطرائق عملها. ووافقت سلطات حكومة جنوب السودان إلى حد كبير على أنه ينبغي الاسترشاد بالقرارات والتوصيات التي تمخض عنها الحوار الوطني في عملية وضع الدستور. ونظراً للشواغل المتعلقة بشمول الحوار للجميع وأهمية استمرار تأييد السلام على مستوى القواعد الشعبية، يمكن النظر في وضع مرحلة إضافية للتشاور على سبيل المتابعة للسماح بمشاركة شرائح من السكان والجهات الفاعلة السياسية غير الممثلة حتى الآن تمثيلا كافياً. ويمكن أن تشمل هذه المرحلة إقامة حوار متواصل من خلال إنشاء لجان سلام محلية شاملة للجميع لبناء الثقة بين المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة السياسية، على غرار ما قامت به عملية التفاوض المتعددة الأطراف في جنوب أفريقيا، التي أطلقت في نيسان/أبريل 1993. ويمكن للجهود المكثفة التي تبذلها بعثة الأمم المتحدة والجهات الفاعلة المعنية في الأمم المتحدة، واللجنة المشتركة للرصد والتقييم المُعاد تشكيلها، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، والاتحاد الأفريقي، أن تكفل مواءمة العملية مع تنفيذ اتفاق السلام المنشّط وأن تعزِّز مشاركة الجماعات النسائية في جهود الحوار.

جيم - التأهب والقدرات من أجل السلام على الصعيد المحلي

78 - أكد العديد من محاوري فريق الاستعراض أن سكان جنوب السودان منهكون من الحرب، ويؤيدون على نطاق واسع جهود السلام، ويتوقون إلى فرص إعادة بناء السلام والاستفادة من منافعه. وكشفت دراسة استقصائية بشأن تصورات المدنيين لعملية السلام أجراها ائتلاف مؤلف من منظمات المجتمع المدني في عام 2018 أنه على الرغم من اختلاف الآراء حول أحكام محددة من اتفاق السلام المنشّط حسب المنطقة والانتماء العرقي ونوع الجنس، فإن المدنيين يؤيدون تأييداً واسعاً اتخاذ تدابير عقابية ضد الأطراف التي تنتهك اتفاق وقف الأعمال القتالية والمعايير الأساسية لاتفاق السلام[16]. وبالمثل، أظهرت دراسة استقصائية حديثة لتصورات السكان المدنيين أجرتها البعثة في الربع الأول من عام 2020 أنهم يتقبلون الجهود المبذولة

(16) منتدى المجتمع المدني في جنوب السودان، *Revitalizing Peace in South Sudan: Citizen Perceptions of the Peace Process* (تنشيط السلام في جنوب السودان: تصورات المواطنين لعملية السلام)، تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

لتحقيق السلام. فالرأي العام المؤيد للسلام عامل هام يمكن للجهات الفاعلة الدولية والإقليمية أن تستفيد منه لمساءلة الجهات الفاعلة السياسية عن التنفيذ.

79 - وأحاط فريق الاستعراض علماً أيضاً بوجود ممارسات وآليات محلية لتسوية النزاعات يمكن أن تدعم جهود السلام. فالمؤسسات المحلية ضعيفة جداً بشكل جلي. وسلطة قادة المجتمعات المحلية مهددة بظاهرة التشرد وسنوات من النزاع الذي استهدفت فيه الجهات الفاعلة المسلحة قادة المجتمعات المحلية بصورة مباشرة. ومع ذلك، فإن هناك أيضاً سجلا تاريخياً من المفاوضات المحلية واتفاقات السلام، بما في ذلك جهود الشبكات التي تقودها النساء، التي يمكن الاستفادة منها. وأكد بناة السلام الذين استشارهم فريق الاستعراض أن اتفاقات السلام المحلية يمكن أن تحسّن أجواء الثقة في الأجل القصير وتمنع العنف أو تخفض مستوياته. وفي الأجل المتوسط، تلوح في الأفق بعض إمكانات اتساع دائرة اتفاقات السلام المبرمة محلياً.

دال - الالتزامات الدولية

80 - من المتوقع أن يدعم جنوب السودان، بصفته دولة عضواً في الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، المبادئ الأساسية التي اعتمدتها هاتان المنظمتان. وعلى وجه التحديد، فإن جنوب السودان طرف في عدد من الصكوك التي تتصدى للتحديات التي تؤجّج دورات العنف في البلد، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان والإفلات من العقاب وسوء الإدارة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المعتمدة في عام 1979، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المعتمدة في عام 1981، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المعتمدة في عام 1984، واتفاقية حقوق الطفل، المعتمدة في عام 1989، وكذلك اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا، المعتمدة في عام 2009. وتتيح هذه الأدوات فرصة للتغيير، إذا ما تعاونت الجهات الفاعلة الإقليمية والقارية والدولية على نحو ثابت وصريح مع الحكومة والجهات الأخرى المعنية لحثها على التنفيذ، مع دمج هذه الالتزامات الواردة في سياساتها وبرامجها للدعم. وفي موازاة ذلك، ينبغي بذل جهود متضافرة لتشجيع جنوب السودان على الانضمام إلى صكوك أخرى، ولا سيما الصكوك المعتمدة في إطار الاتحاد الأفريقي، نظراً لصلتها بسياق جنوب السودان. وتشمل البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن إنشاء المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا، واتفاقية اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، والميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، والميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ اللامركزية والحكم المحلي والتنمية المحلية.

رابعا - جهود الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية

81 - تحققت معظم الإنجازات الكبيرة في عملية السلام في جنوب السودان نتيجة للجهود البناءة التي بذلتها الجهات الفاعلة الإقليمية. وبالأخص، كان لجهود الدول المجاورة لجنوب السودان، ولا سيما إثيوبيا وأوغندا والسودان وكينيا، دور حاسم في التفاوض على اتفاق السلام المنشّط ووضع صيغته النهائية. وكان الدعم الذي قدمه الاتحاد الأفريقي مكمِّلا لعملية التفاوض العملية التي تقودها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. ويعتمد إحراز أي تقدم آخر في عملية السلام في جنوب السودان اعتماداً كبيراً على استمرار الجهود البناءة والمنسقة من جانب الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية. وفي هذا الصدد، يمكن لكينيا، عندما تنضم

إلى مجلس الأمن كعضو غير دائم في عام 2021، أن تساعد كثيراً على تيسير تعزيز الجهود الدولية المبذولة لدعم عملية السلام. وفي حين تسهم كل من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة فردياً مساهمة رئيسية في عملية السلام، فإن الجهود الجماعية والمنسقة القائمة على استراتيجية واضحة تأخذ في الاعتبار الميزة النسبية لكل من هذه الجهات الفاعلة سوف تعزز فعاليتها إلى حد كبير.

ألف - الأدوار التي تضطلع بها الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الرئيسية والمزايا النسبية لجهودها في جنوب السودان

1 - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية

82 - تبذل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، بصفتها الوسيط الرئيسي في اتفاق السلام المنشّط والضامن له، جهوداً وثيقة مع حكومة جنوب السودان والجهات الأخرى المعنية من خلال مجموعة متنوعة من الترتيبات. فأولا، من خلال آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية التي كُلِّفت بموجب الفصل الثاني من الاتفاق برصد انتهاكات وقف إطلاق النار والتحقق منها والإبلاغ عنها. وثانياً، من خلال اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها، الكيان الذي يقدم بانتظام إحاطات وتقارير إلى رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وبموجب الفصل السابع من الاتفاق، تضطلع اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها بالمسؤولية عن رصد تنفيذ الاتفاق والإشراف على هذه العملية. ويشمل ذلك تقييم ولاية حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة ومهامها وامتثال الأطراف للآجال ولتنفيذ الجداول الزمنية المتفق عليها. وفي حالة وجود أوجه قصور خطيرة، تُكلَّف اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها بأن توصي باتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة لحكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة. وقد عينت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أيضاً إسماعيل وايس مبعوثاً خاصاً لجنوب السودان لتنسيق عملية التفاوض وتنفيذ الاتفاق، وأنشأت مكتب للاتصال الدبلوماسي في جوبا لدعم عمل المبعوث الخاص واستكمال الجهود التي تبذلها اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها. ولدى كل من المبعوث الخاص للهيئة وآلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية واللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها مستشارون في الشؤون الجنسانية باستطاعتهم كفالة مراعاة المنظور الجنساني أثناء القيام بأنشطة الوساطة والرصد والتنفيذ.

83 - وطوال عام 2019 وفي أوائل عام 2020، دأبت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية على التعاون مع الأطراف في اتفاق السلام المنشّط. فقد عقدت في عام 2019 وأوائل عام 2020 ستة اجتماعات على مستوى رؤساء الدول والحكومات وعلى المستوى الوزاري. وكانت جهود الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أقل أهمية في جنوب السودان منذ تنصيب حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة في أوائل عام 2020. ولاحظ محللو النزاعات وبعض الجهات المعنية في حكومة جنوب السودان أن الضغوط التي تمارسها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية على الأطراف للمضي قدماً في تنفيذ الجوانب الأخرى من الاتفاق المنشط التي تأخر تنفيذها كثيراً ومتابعة المسائل الهيكلية الطويلة الأجل، كانت ضغوطاً ذات أثر محدود. وأشاروا جزئياً إلى التحديات المحلية والإقليمية الجديدة التي يمكن أن تقلل، وفقاً لما يرونه، من اهتمام المنطقة بعملية السلام في جنوب السودان، وأن تؤثر في قدرتها على العمل بنشاط وممارسة ضغوط عند الحاجة. ومن رأي بعض محاوري فريق الاستعراض أيضاً أن التأثير ليس أحادي الجانب، لأن السياق

الجغرافي السياسي العام يخول لسلطات جنوب السودان النفوذ الذي يمكن ممارسته لموازنة الضغط الإقليمي أو الحد من أثره.

84 - وكرر ممثلو الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية الذين تحاوروا مع فريق الاستعراض الاستراتيجي الإعراب عن التزام بلدانهم فردياً وجماعياً بمواصلة دعم جهود السلام، مؤكدين أنه لا يمكن فصل السلام في جنوب السودان عن السلام في بلدانهم. فالهيئة تحظى بشرعية هامة في مجال العمل من أجل التنفيذ. فتشكيلتها المؤلفة من جهات فاعلة إقليمية تقيم علاقات وثيقة مع الجهات الفاعلة السياسية في جنوب السودان تزيد من نفوذها.

85 - ومن خلال آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية، للهيئة أيضاً وجود لرصد وقف إطلاق النار في الميدان. بيد أنها تفتقر إلى الموظفين اللازمين والقدرة على العمل السياسي على المستوى دون الوطني. وعلاوة على ذلك، لاحظ فريق الاستعراض أن عدم توفر التمويل من بلدان المنطقة، من أجل عمل الهيئات الإقليمية مثل اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها وآلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية، وكذلك من أجل المبعوث الخاص، يمكن أن يقوض فعاليتها ويضعف من إمساك المنطقة بزمام عملية السلام. ووفقاً للجهات المعنية، تستدعي الحاجة أن تعمل بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان والأمم المتحدة برمتها مع الاتحاد الأفريقي والجهات الأخرى المعنية، على إشراك المنطقة في مواجهة هذه التحديات والمجال متاح أمامها لتقوم بذلك، مع زيادة الدعم الذي تقدمه هذه الأطراف للهياكل الإقليمية القائمة والمساعدة على تعبئة الموارد.

2 - الاتحاد الأفريقي (بما في ذلك اللجنة المخصصة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي المعنية بجنوب السودان)

86 - يعمل الاتحاد الأفريقي، الذي هو أيضاً ضامن لعملية السلام، بطرق متنوعة. فمنذ اندلاع النزاع، كان جنوب السودان على جدول أعمال مؤتمري القمة لمجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي والاتحاد الأفريقي. وقام المجلس بزيارات ميدانية سنوية إلى جنوب السودان. وفي بيان صدر في أيلول/سبتمبر 2020، شجع المجلس الأطراف في جنوب السودان على احترام التزاماتها في إطار اتفاق السلام المنشّط؛ وأعرب عن قلقه من القيود المفروضة على وصول البعثة إلى مقاصدها؛ ودعا جميع الأطراف إلى تيسير عمل البعثة والجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية؛ وأعرب عن انزعاجه إزاء الانسحاب المزمع لقوات البعثة من مواقع حماية المدنيين؛ وشجع فريق الأمم المتحدة القطري والوكالات الإنسانية الدولية على ضمان وضع تدابير فعالة للتخفيف من آثاره.

87 - وفي عام 2015، أنشأ مجلس السلم التابع للاتحاد الأفريقي والأمن اللجنة المخصّصة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي المعنية بجنوب السودان، وتتمثل ولايتها في تنسيق جهود الاتحاد الأفريقي الشاملة المتعلقة بعملية السلام. وتتألف اللجنة من تشاد والجزائر وجنوب أفريقيا ورواندا ونيجيريا. وعقدت اللجنة منذ إنشائها بعض الاجتماعات، ولا سيما في تموز/يوليه 2018 على مستوى رؤساء الدول والحكومات وفي تموز/يوليه وتشرين الثاني/نوفمبر 2019 على المستوى الوزاري. واتُّفق على قيام وزراء اللجنة بزيارة إلى جنوب السودان لتشجيع الجهات المعنية على تشكيل حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة والوفاء بالتزاماتها. ولكن هذه الزيارة لم تتم. ومع ذلك، أوفد سيريل رامافوسا، رئيس جنوب أفريقيا، التي ترأس اللجنة، نائبه إلى جنوب السودان والبلدان المجاورة عدة مرات في عامي 2019 و 2020 لتأكيد

مســاندة القارة الأفريقية المســتمر لعملية الســلام. وعموماً، كان دور اللجنة محدوداً نوعاً ما. ولدى بعض أعضاء اللجنة سفارات في جوبا يمكنها أن تسهم بنشاط في الجهود المبذولة لتحقيق السلام. ولكن لا توجد لدى ثلاثة من الأعضــاء الخمســة ســفارات في جنوب الســودان، مما يطرح تحديات خطيرة – ولكن يمكن تخطيها – للعمل المستمر.

88 - وفي ما يتعلق بإعادة الإعمار والاســتقرار، ينص اتفاق الســلام المنشّــط على أن يعين الاتحاد الأفريقي عضــواً في مجلس إدارة الصــندوق الخاص لإعادة الإعمار (الفصــل الثالث)[17]، ويُكلَّف الاتحاد الأفريقي بالدعوة إلى عقد مؤتمر لإعلان التبرعات بشــأن المســاعدة الإنســانية وإعادة الإعمار في جنوب الســودان، بالاشــتراك مع الحكومة والأمم المتحدة. ومنذ ذلك الحين، قامت مفوضــية الاتحاد الأفريقي، بعد إجراء مشــاورات مع ســلطات جنوب الســودان، بتحديد المجالات التي يمكن للاتحاد الأفريقي أن يدعم فيها إعادة الإعمار وتحقيق الاســتقرار في مرحلة ما بعد النزاع. ويعتزم الاتحاد الأفريقي عقد اجتماع إلكتروني لاســتعراض مجالات التدخل المقترحة، وذلك مع الســلطات الحكومية واللجنة. ولاحظ فريق الاســتعراض أن الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أعربت عن اســتعدادها تنســيق جهودها في هذا المجال مع الاتحاد الأفريقي. ويُسند الفصل الأول من اتفاق السلام المنشّط إلى الاتحاد الأفريقي، إلى جانب الأمم المتحدة، دوراً حاسماً في دعم إنشاء وتشغيل لجنة انتخابات وطنية معاد تشكيلها. وتدعم اللجنة أيضاً إنشاء آليات العدالة والمصــالحة، كما هو مبين في الفصــل الخامس من الاتفاق وعلى النحو المفصــل أدناه. وتسـهم اللجنة كذلك في عملية السلام عموماً من خلال عقد اجتماعات منتظمة في أديس أبابا مع الجهات صاحبة المصلحة في جنوب السودان ومع مكتب الاتصال التابع لها في جوبا.

89 - وتشاور فريق الاستعراض مع عدد من هيئات الاتحاد الأفريقي المتخصصـة بهدف جمع معلومات عن أنشطتها لدعم عملية السلام في جنوب السودان ولوضـع اليد على المساهمات الإضـافية التي يمكن أن تقدمها. وفي هذا الصــدد، لاحظ فريق الاســتعراض أن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنســان والشـعوب يمكن أن تضطلع بدور معزَّز، بناء على شرعيتها كمؤسسة أفريقية، وتواصلها المباشر مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي وآليات الإبلاغ والرصـد ذات الصـلة، وقدرتها على الإدلاء برأيها علناً بشـأن حقوق الإنسـان وغيرها من القضايا ذات الصلة بالموضوع، كما يتضح من بيان صحفي أصدرته في تشرين الثاني/نوفمبر 2019. وأُبلغ فريق الاسـتعراض بأن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسـان والشـعوب تعكف على وضــع مذكرة اسـتشـارية لتوضــيح بعض التحديات التي تواجه تنفيذ مختلف عناصــر الفصــل الخامس، وأن هذه المذكرة يمكن أن تساعد على تحديد سبل التعاون والتنسيق مع البعثة بشأن عمليات العدالة الانتقالية.

90 - وعلى الرغم من أن جنوب السودان لم ينضم بعد إلى الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران التي وسّع نطاق ولايتها في عام 2018 ليشمل ربط الحوكمة بالسلام بصورة أفضل، فإن الآلية يمكن أن تساعد جنوب الســودان على وضــع اليد على مواطن الضــعف الهيكلية، وتبادل الخبرات وأفضــل الممارســات، وتقييم احتياجات بناء القدرات لتعزيز الحوكمة السياسية والاقتصادية الرشيدة. وبالمثل، يمكن للمجلس الاستشاري المعني بالفســاد التابع للاتحاد الأفريقي أن يســاعد على تعزيز اعتماد التدابير والإجراءات اللازمة بغية التصــدي للفســاد والتشـجيع على اعتمادها. ويمكن أن تدرس البعثة، بالتشـاور مع أعضـاء الفريق المعنيين،

(17) انظر الاتفاق المنشَّط لتسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان، الفقرة 3-2-1.

حسب الاقتضاء، كيفية التعاون والتنسيق مع هذه المؤسسات والاستفادة من مزاياها النسبية في السعي إلى تحقيق سلام دائم في جنوب السودان.

91 - وقد أبلغت جهات شتى معنية فريق الاستعراض بأن تعزيز جهود الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء فيه أمرٌ ضروري لدفع عملية السلام في جنوب السودان إلى الأمام. وأشار بعض المحاورين إلى أن جهود الاتحاد الأفريقي في جنوب السودان كانت محدودة بسبب انتشار كوفيد-19، من بين عوامل أخرى، فضلا عن كون الاتحاد الأفريقي، تمشياً مع مبدأ التبعية، يخضع للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية باعتبارها القيادة الإقليمية في إطار اتفاق السلام المنشّط. وشددت الجهات الفاعلة الإقليمية أيضاً لفريق الاستعراض على أن الدور السياسي العام للاتحاد الأفريقي وقدرته على تقديم الدعم مقيّدان بالصعوبات المتصلة بتوفير الموارد والحضور المحدود للمسؤولين الدبلوماسيين لبلدان الاتحاد الأفريقي داخل جوبا وخارجها. ولذلك، فعلى الرغم من أن لدى الاتحاد الأفريقي، مثل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ولاية قوية للعمل وممارسة النفوذ للتأثير على الأطراف السياسية الفاعلة، فإن الإمكانات القائمة لم تُفعَّل بالكامل بعد.

3 - المؤسسات المالية

92 - لدى بنك التنمية الأفريقي مكتب في جوبا. وقد وافق على الورقة المؤقتة عن الاستراتيجية القطرية المحدّثة لجنوب السودان في أيار/مايو 2019. ويعتزم البنك خلال الفترة 2019-2021 استثمار نحو 85,4 مليون دولار في شكل منح لتمويل المشاريع الاستثمارية وتقديم المساعدة الفنية. وتركز الورقة على بناء قدرات الولايات وتطوير البنى التحتية. وتتضمن دعوة إلى إيلاء مزيد من الاهتمام للأسباب الجذرية للهشاشة من خلال زيادة الشفافية في إدارة موارد البلد الطبيعية.

93 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2020، وافق صندوق النقد الدولي على أول عملية إقراض لجنوب السودان منذ أن أصبح البلد عضواً في الصندوق في عام 2013. ويتمثل الهدف من المبلغ المدفوع وقدره 53,2 مليون دولار المساعدة على تخفيف حدة الأزمة الاقتصادية المتفاقمة التي تسببت فيها جائحة كوفيد-19. وقد موّل البنك الدولي مشاريع الإغاثة والتنمية في جنوب السودان منذ انضمام البلد إلى المؤسسة بعد استقلاله. وفي الآونة الأخيرة، وافق البنك الدولي على منحة قدرها 45 مليون دولار لتحسين استفادة المواطنين من البنى التحتية الأساسية وتعزيز المؤسسات المجتمعية.

4 - الترويكا والاتحاد الأوروبي والجهات الفاعلة الدولية الأخرى

94 - تشكِّل النرويج المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية مجموعة من البلدان يشار إليها باسم "الترويكا"، وقد شاركت مشاركة وثيقة في التفاوض على اتفاق السلام الشامل بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان، وفي دعم جنوب السودان بعد الاستقلال. وعين ممثلو الترويكا مبعوثين خاصين للعمل بشأن جنوب السودان، ونسقت إلى حد ما جهودها السياسية بإصدار بيانات مشتركة. ويبدو أن هذه البيانات، مشفوعة بمساعٍ سياسية، قد أثرت بنجاح على العمليات السياسية في الماضي. وفي الأشهر العشرة الأولى من عام 2020، أصدرت الترويكا أربعة بيانات عن الحالة في جنوب السودان. وبعد فترة أكثر هدوءاً في النصف الأول من عام 2020 (بصدور بيانين فقط)، قام جميع مبعوثي الترويكا إلى جنوب السودان بأول زيارة لهم منذ عام 2017 في أيلول/سبتمبر 2020. وخلال تلك الزيارة، حثت بلدان الترويكا جميع الأطراف على

إظهار القيادة اللازمة لتحقيق التقدم والحفاظ على السلام، وأبرزت ضرورة المضي قدماً في المهام المعلقة، بما في ذلك الترتيبات الأمنية الانتقالية، وضمان الشفافية في المالية العامة، ومشاركة المرأة في عملية السلام. وإذ تدرك الجهات المعنية ما يمكن أن يكون لهذه البيانات من تأثير، فإنها أعربت عن ضرورة متابعتها بجهود دبلوماسية.

95 - ومن الناحية التاريخية، كان الاتحاد الأوروبي دائماً يبذل الجهود في ما يخص الأوضاع السياسية في جنوب السودان، بما في ذلك عندما دخل اتفاق السلام الشامل حيز النفاذ وأثناء الاستفتاء الذي جرى عام 2011. وفي الآونة الأخيرة، أعرب الاتحاد الأوروبي عن قلقه من الفساد وانعدام الشفافية المالية، وفرَض تدابير تجميد الأصول وحظر السفر باعتبارها جزاءات مفروضة على العديد من كبار المسؤولين الحكوميين، ودعم نظام الجزاءات وتدابير حظر الأسلحة التي فرضتها الأمم المتحدة، ودعا أطراف اتفاق السلام إلى التعجيل بتنفيذ الأحكام الرئيسية في اتفاق السلام المنشّط (الترتيبات الأمنية، والمساءلة المالية، والعدالة الانتقالية). وفي عام 2020، رصد الاتحاد الأوروبي مبلغاً يفوق 52 مليون دولار لدعم العمل الإنساني في جنوب السودان، مع توفير تمويل إضافي للفيضانات الأخيرة وأسراب الجراد الصحراوي.

96 - ومن المرجح أن يؤثر التباطؤ الاقتصادي العالمي الناجم عن جائحة كوفيد-19 في توافر الأموال المتأتية من الجهات المانحة من بين الجهات الفاعلة الدولية لعملية السلام، وقد يحدِث ضغوطاً تؤدي إلى انخفاض في ميزانيات عمليات السلام، حتى وإن ظلت الاحتياجات من الموارد عند مستوياتها الحالية أو حتى إن ازدادت. واتضح من مشاورات فريق الاستعراض أنه، بالإضافة إلى النكسات الأخيرة المرتبطة بكوفيد-19، يسود إحساس عام بالكلل لدى الجهات المانحة بسبب بطء وتيرة عملية السلام، والفشل المتكرر للأطراف في جنوب السودان في إجراء إصلاحات هيكلية، واستمرار العوائق أمام عمل البعثة من خلال عرقلة وصولها إلى مقاصدها وكبح حرية تنقلها. وأعربت البلدان المانحة المحتملة عن قلقها من إمكانية إساءة استخدام الأموال، الأمر الذي قد يؤجج العنف بدلاً من ترسيخ السلام، وأشارت إلى أنها لا ترغب في تخصيص التمويل اللازم لتنفيذ اتفاق السلام المنشّط دون إجراء تغيير جذري في طريقة عمل الحكومة ودون تحسين الشفافية في استخدام الموارد. فبدون هذه التغييرات، يُخشى أن ينحسر الاهتمام، سواء من حيث دعم الجهات المانحة أم الجهود السياسية من جانب الجهات الفاعلة الدولية.

5 - دور كيانات الأمم المتحدة

97 - جهود الأمم المتحدة مع الجهات الفاعلة الإقليمية الرئيسية مبيَّنة في اتفاق السلام المنشّط وقرار مجلس الأمن 2514 (2020). فأولا، ينص الاتفاق على أنه يجوز للأمم المتحدة (والاتحاد الأفريقي) تقديم المساعدة للجنة الانتخابات الوطنية المعاد تشكيلها إذا طلبت الحكومة ذلك. وثانياً، وعلى نحو ما نص الاتفاق المنشط، ستكون الأمم المتحدة عضواً في مجلس إدارة الصندوق الخاص لإعادة الإعمار، الذي سيدعو إلى عقد مؤتمر لإعلان التبرعات لفائدة جنوب السودان، بالتعاون مع الأمين العام للأمم المتحدة ورئيس الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية ورئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي، من أجل جمع الأموال اللازمة لتنفيذ الاتفاق. وثالثاً، وفقاً للاتفاق، تتعاون الأمم المتحدة أيضاً مع حكومة الوحدة الانتقالية المنشّطة وتساعدها على تنفيذ آليات العدالة الانتقالية. وينص هذا الاتفاق كذلك على أن تضطلع البعثة بدور محدد، بصفتها عضواً في مجلس إدارة آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية.

98 - وفي القرار 2514 (2020)، طلب مجلس الأمن إلى الممثل الخاص للأمين العام لجنوب السودان ورئيس بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان أن يبذل مساعيه الحميدة من أجل مساعدة اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والجهات الفاعلة الأخرى، في تنفيذ اتفاق السلام المنشّط[18]. وثانياً، أكد مجلس الأمن أهمية الدعم الذي تقدمه البعثة إلى آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية واللجنة المعاد تشكيلها في سياق تنفيذ ولايتيهما. ويشمل ذلك الدعم المشاركة بنشاط في الآلية وتيسير ودعمها في تنفيذ ولايتها المتعلقة برصد انتهاكات وقف إطلاق النار والإبلاغ عنها[19]. وثالثاً، أكد مجلس الأمن في القرار من جديد أيضاً الدور الحاسم الذي تؤديه الأمم المتحدة، بالتنسيق مع المنظمات الإقليمية والجهات الفاعلة الأخرى، في النهوض بالحوار السياسي بين الأطراف والإسهام في تحقيق وقف دائم للأعمال القتالية وعملية سلام شاملة للجميع[20].

99 - وعلاوة على ذلك، يقوم فريق الأمم المتحدة القطري بتنفيذ إطار للتعاون مع الحكومة دعماً لاتفاق السلام المنشّط، استُرشد فيه بالاستراتيجية الإنمائية الوطنية. ويركز إطار التعاون على أربعة مجالات مواضيعية هي: بناء السلام وتعزيز الحوكمة؛ وتحسين الأمن الغذائي وإنعاش الاقتصادات المحلية؛ وتعزيز الخدمات الاجتماعية؛ وتمكين النساء والشباب. ففي السنة الأولى من تنفيذ إطار التعاون، 2019، تعاونت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها مع كيانات وطنية لتنفيذ برامج في إطار هذه المجالات الأربعة تفوق تكلفتها 200 مليون دولار. وفي كل سنة، تقدم الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية مساعدات إنسانية تزيد قيمتها على بليون دولار لدعم حوالي 5 ملايين شخص كل عام.

100 - ويمكن لعدد من الجهات الفاعلة الأخرى التابعة للأمم المتحدة في المنطقة وخارجها أن تضيف قيمة إلى جهود المنظمة المتعددة الأوجه في جنوب السودان. ومن بين هذه الجهات مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، الموجود في أديس أبابا، والمكلف بتعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في قضايا السلام والأمن، ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام للقرن الأفريقي الذي يتخذ من أديس أبابا مقراً له أيضاً والذي كلف، بالتعاون مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، بمنع نشوب النزاعات وتعزيز السلام والأمن في جميع أنحاء المنطقة. ومن الجدير بالذكر أيضاً أهمية الكيانات السياسية للأمم المتحدة الموجودة في نيويورك، بما فيها في إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، المنخرطة بنشاط في عملية السلام، وكذلك المجلس الرفيع المستوى للوساطة الذي يمكن أن يساعد على دفع العملية السياسية إلى الأمام. وبالإضافة إلى ذلك، لدى الأمم المتحدة عدة مكاتب متخصصة للحماية، بما في ذلك مكاتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع، والممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، والمستشارة الخاصة المعنية بمنع الإبادة الجماعية والمستشارة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بالمسؤولية عن الحماية، التي يمكنها جميعاً توجيه اهتمام رفيع المستوى إلى شواغل الحماية وتعزيز الإصلاحات اللازمة كل في مجاله. ومما يحظى بنفس القدر من الأهمية الدور الذي تقوم به مفوضية حقوق الإنسان في جنيف واللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جنوب السودان التي أنشأها مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس 2016.

(18) انظر الفقرة 17 من قرار مجلس الأمن 2514 (2020).

(19) انظر المرجع ذاته، الفقرتان الفرعيتان ج '2' و '3'.

(20) انظر المرجع ذاته، الفقرة 36.

باء - ضرورة تعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية وجهودها السياسية

101 - تدعم الجهات الفاعلة الإقليمية الجهود المنتظمة المبذولة بين الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وحدد فريق الاستعراض الجهود المبذولة لتنسيق الأنشطة بين هذه الجهات الفاعلة. وفي عام 2018، اتفقت المنظمات الثلاث على مذكرة مفاهيمية بشأن التعاون لدعم اتفاق السلام المنشط في جنوب السودان. ومنذ عام 2017 وكبار المسؤولين في مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمانة العامة للأمم المتحدة يقومون بعدة زيارات مشتركة إلى جنوب السودان. ففي أيار/مايو 2019، قام بزيارة مشتركة إلى جنوب السودان كل من إسماعيل شرقي، مفوض السلم والأمن في الاتحاد الأفريقي، وجان - بيير لاكروا، وكيل الأمين العام لعمليات الأمم المتحدة للسلام، وإسماعيل وايس، المبعوث الخاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إلى جنوب السودان. وشارك في هذه الزيارة سفراء اللجنة المخصّصة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي والمعنية بجنوب السودان. وفي النصف الثاني من عام 2019، بذلت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية جهداً منسقاً لتشجيع الاجتماعات الشخصية المباشرة بين الرئيس والنائب الأول للرئيس الحالي، وتشجيع تشكيل حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة. وقدمت البعثة أيضاً الدعم اللوجستي إلى الزيارات الميدانية التي تقوم بها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية عند الاقتضاء، وكذلك إلى زيارات مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وفي تموز/يوليه 2018، قامت نائبة الأمين العام والمبعوثة الخاصة لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي المعنية بالمرأة والسلام والأمن بزيارة تضامن مشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة إلى جنوب السودان ركزت فيها على مشاركة المرأة. كما أتيحت للمبعوثة الخاصة الفرص لتعزيز التعاون مع بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان وكيانات الأمم المتحدة والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ولا سيما من خلال تعزيز العمل مع مستشاري الشؤون الجنسانية في كيانات الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وداخل بعثة الأمم المتحدة.

102 - وتتحاور البعثة بانتظام مع السلك الدبلوماسي في جوبا، بالإضافة إلى عقد اجتماعات ثنائية مع المبعوث الخاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وممثل الاتحاد الأفريقي، والمبعوثين الخاصين لأوغندا والسودان وكينيا إلى جنوب السودان، وتضطلع بأنشطة أخرى ذات صلة بالموضوع. وقد أوضح المحاورون أن التنسيق بين الاتحاد الأوروبي والبعثة متواتر، حيث يقدم الممثلون الخاصون للأمين العام عروضاً أسبوعية. ومع ذلك، ثمة مجال لتحسين التنسيق بين الاتحاد الأوروبي وبعثة الأمم المتحدة وفريق الأمم المتحدة القطري بشأن ما يوجَّه من رسائل سياسية استراتيجية.

103 - وأبلغ المحاورون الإقليميون فريق الاستعراض بأنهم سيرحبون بتلقي دعم إضافي من الأمم المتحدة، بما في ذلك الدعم المادي والتقني، لضمان قدرة مسؤوليهم على المساهمة في النهوض بعملية السلام بفعالية أكبر. وشددوا أيضاً على ضرورة تحويل تركيز الاجتماعات من جهود مخصصة تتمحور حول تبادل المعلومات، إلى جهود أكثر تنظيماً وصياغة استراتيجيات مشتركة، ربما على أساس تقييم مشترك لاحتياجات ما بعد النزاع وتحليل مشترك. وأعرب المحاورون عن آراء مختلفة بشأن الجهات الفاعلة الإقليمية التي تتمتع بميزة نسبية في الانخراط في نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وفي إصلاح قطاع الأمن، لكنهم اتفقوا على نطاق واسع على أن الأثر الكبير للبعثة في جميع أنحاء البلد يضعها في مكانة تتيح لها الاضطلاع بدور قيادي في التعامل مع السلطات المدنية لجنوب السودان على مستوى الولايات، ودعم نقل المسؤوليات إلى الولايات، ومساعدة الجهات الفاعلة الإقليمية على توسيع نطاق أثرها على الصعيد دون الوطني. وفي

ما يتعلق بتناول مسألة المساواة بين الجنسين، لاحظت الجهات الإقليمية صاحبة المصلحة أن البعثة يمكن أن تيسر الوصول إلى المجتمعات المحلية من أجل القيام بأنشطة موجهة نحو إحداث تغييرات معيارية وثقافية.

104 - وأبرز عدة محاورين التعقيد الذي يسبِّبه العدد الكبير من الجهات الضامنة المشاركة في عملية السلام. فعلى سبيل المثال، قامت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية واللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها، في بعض الأحيان، بتنظيم مبادرات يبدو أنها تتداخل مع مبادرات البعثة. وعلاوة على ذلك، ففي حين تولى الاتحاد الأفريقي قيادة جهود التعاون مع الجهات الفاعلة في جنوب السودان بشأن آليات العدالة الانتقالية على النحو المبين في اتفاق السلام المنشّط، فقد أحال معظم المسائل الأخرى إلى قيادة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وهذه ليست مشكلة في حد ذاتها، ولكنها يمكن أن تؤدي إلى التقاعس عن العمل عندما يخضع الاتحاد الأفريقي لقيادة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية التي لا تستطيع تولي زمام الأمور في مسألة ما. وعموماً، اتفقت معظم الجهات صاحبة المصلحة التي تحدثت مع فريق الاستعراض على ضرورة تجديد الاهتمام بتنفيذ الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية للاتفاق ودعمه. واتفقت أيضاً على ضرورة زيادة تنسيق ما يُوجَّه من رسائل سياسية من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وعلى أن الجهود المنسقة ينبغي ألا تكون على مستوى العمل فحسب، وإنما على مستوى رفيع جداً للتغلب على العقبات الكبيرة التي تعترض عملية السلام. وينبغي أن تشمل تلك الإجراءات التعاونية القيام بزيارات مشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إلى جنوب السودان والبلدان الأخرى في المنطقة. ومن الإجراءات الأخرى التي يمكن أن تكفل مزيداً من الدعم الفوري زيادة الجهود بين الجهات الفاعلة الدولية ومع الجهات صاحبة المصلحة في جنوب السودان تعيين رئيس دائم للجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها. وقد دعا الاتحاد الأفريقي والجهات الأخرى صاحبة المصلحة مراراً وتكراراً إلى أن تتخذ الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إجراءات عاجلة في هذا الصدد.

105 - وأخيراً، لاحظ فريق الاستعراض أن الممثل الخاص للأمين العام لجنوب السودان ورئيس بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان والمبعوث الخاص إلى القرن الأفريقي ورئيس مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي يقدمون أيضاً إحاطات إعلامية بانتظام خلال اجتماعات مجلس وزراء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. ويتمثل أحد أهداف هذه الإحاطات في تيسير توجيه رسائل مشتركة واتخاذ إجراءات مشتركة من جانب الكيانات الثلاثة. وفي هذا الصدد، كان للإحاطات بعض الأثر. ومع ذلك، أشار بعض المحاورين إلى مسألة تتمثل في أن فرص الاستفادة من الجهات الفاعلة والموارد التابعة للأمم المتحدة في المنطقة لم تُبحث في بعض الأحيان. ويمكن للبعثة أن تكثف من تواصلها مع مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي واعتمادها عليه لتيسير تنسيق توجيه الرسائل مع دول أعضاء بعينها في الاتحاد الأفريقي، ومع مجلس السلم والأمن، واللجنة المخصّصة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي والمعنية بجنوب السودان، بصفة جماعية بشأن المسائل الرئيسية، بما في ذلك إدانة انتهاكات اتفاق مركز القوات المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جنوب السودان بشأن بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان والنقاط الرئيسية المتعلقة بتنفيذ اتفاق السلام المنشّط. ويمكن أن يقوم مكتب المبعوث الخاص بدور مماثل تجاه المنطقة. وفي هذا الصدد، وضعت الأمم المتحدة، بناء على طلب الأمين العام، استراتيجية إقليمية شاملة لمنع نشوب النزاعات في منطقة القرن الأفريقي، تتضمن إطاراً لزيادة العمل مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وعملية السلام. ويمكن القيام أيضاً بالمزيد لتعزيز فعالية الجهود التي تبذلها الكيانات

المعنية في الأمانة العامة وغيرها من هيئات الأمم المتحدة المنخرطة في عملية السلام، في سياق تفاعلاتها مع الجهات صاحبة المصلحة في جنوب السودان والجهات الفاعلة الأفريقية والدولية الأخرى المعنية.

خامسا - تنفيذ ولاية البعثة والعمليات الأخرى ذات الصلة: التحديات والتكيف والتقدم المحرز

ألف - التحديات والتكيف

106 - كان من الواضح لفريق الاستعراض أن البعثة أسهمت إسهاماً كبيراً في تحقيق السلام والأمن في جنوب السودان. وأكدت الجهات صاحبة المصلحة، بمن فيها النازحون داخلياً والمجتمع المدني ومراكز الفكر والعاملون في المجال الإنساني، أن وجودها وحده كان بمثابة المراقب لسلوك الأطراف الضالعة في النزاع. وعلى الرغم من أن البعثة لم تتمكن من الوصول إلى جميع مناطق العنف الساخنة، فقد أُنقذ العديد من الأرواح من خلال مساعيها الحميدة ووجودها وقدرتها على الانتشار في المواقع التي كانت التهديدات فيها تُنذر بوقوع نزاعات سياسية وقبلية.

107 - وعززت قيادة البعثة وضع نُهج تستند إلى الآثار في حفظ السلام، ووفرت إطاراً استراتيجياً رفيع المستوى للأنشطة في الميدان. ومن المتوقع أن يوائم عندئذ رؤساء المكاتب الميدانية الأنشطة مع الإطار الاستراتيجي، مع الحفاظ على سلطة لا مركزية تتيح للبعثة الاستجابة بسرعة أكبر للمسائل وملاءمة الاستجابات للسياق.

108 - وبالإضافة إلى ذلك، شرعت شعبتا الشؤون السياسية والشؤون المدنية في البعثة في تعزيز الروابط بين عملهما على الصعيدين دون الوطني والوطني. وتشمل هذه الجهود عدة ركائز لعمل البعثة بغية التصدي للتقوقع الشائع في بعثات حفظ السلام. وتبرز وثائق البعثة التي فحصها فريق الاستعراض ضرورة توخي نهج يربط بين الجهود المبذولة على الصعيدين دون الوطني والوطني، ووفقاً لما ذكره مسؤولو البعثة، بدأ هذا التفكير الاستراتيجي يغير طريقة عمل البعثة. فقد كان هناك تفاعل أكثر انتظاماً واستراتيجية بين شعبة الشؤون السياسية في جوبا ورؤساء المكاتب الميدانية وموظفي الشؤون المدنية في الميدان، وكذلك الجهود الناجحة التي تبذلها نائبة الممثل الخاص للأمين العام (الشؤون السياسية) لمواءمة أنشطة الأقسام الرئيسية.

109 - بيد أن عدداً من التحديات اللوجستية والتشغيلية قيّد أنشطة البعثة. فلجنوب السودان بعض من أصعب التضاريس في العالم التي تجعل من العسير على الجنود وغيرهم من الأفراد القيام بمناورات، وله بنى تحتية في منتهى الرداءة، إذ لا يوجد به سوى 200 كيلومتر من الطرق المعبّدة في بلد تبلغ مساحته تقريباً مساحة فرنسا. وتؤدي مواسم الأمطار إلى تفاقم الحالة، مع تكرر الفيضانات التي تجعل الطرق غير سالكة.

110 - وأخطرت البعثة فريق الاستعراض بانتهاكات عديدة لما للبعثة من حق في حرية التنقل، على النحو المبين في اتفاق مركز القوات، وهي انتهاكات ارتكبتها حكومة جنوب السودان والجهات الفاعلة المسلحة الأخرى. وقد تطورت عملية تبادل المعلومات بين البعثة والحكومة بشأن تحركات موظفي البعثة ومعداتها إلى عملية موافقة تُمنع فيها تنقلات البعثة ما لم تحظ إشعارات عملية تبادل المعلومات الموجهة إلى الحكومة بإقرار الحكومة بهذه الإشعارات وتوقيعها عليها. وبالمثل، تتطلب طلبات الضمانات اللازمة لسلامة الطيران الحصول على موافقة الحكومة، وعلى الرغم من أن الجهات المعنية في البعثة أكدت أن بإمكانها اختيار التحليق بدون موافقة على الضمانات اللازمة لسلامة الطيران، فإن القيام بذلك ينطوي على التعرض لمخاطر

أشد على المعدات والأفراد. وتُقيَّم هذه المخاطر في ضوء تاريخ من حوادث إسقاط طائرات البعثة أو إطلاق النار عليها من قبل أطراف النزاع، بما في ذلك إســـقاط طائرة مروحية مدنية وطائرة مروحية عســـكرية في عامي 2012 و 2014 على التوالي.

111 - وقد أنكرت تماماً معظم ســـلطات جنوب الســـودان التي تواصـــل معها فريق الاســـتعراض وجود انتهاكات لاتفاق مركز القوات، أو أكدت أن من واجبها منع البعثة من الوصول إلى المناطق التي قد يتعرض فيها حفظة السلام للأذى بسبب أعمال العنف الجارية، أو ألقت باللائمة عن تلك الانتهاكات على قوات غير نظامية تنشـط في مواقع نائية. وفي حين أن بعض الانتهاكات لحق البعثة في حرية التنقل قد تكون مرتبطة بضـــعف القيادة والتحكم وبســـلطة متشـــرذمة أو غير واضـــحة في ما بين فروع الحكومة، فقد اتضـــح من مشـــاورات فريق الاســـتعراض أن انتهاكات أخرى حدثت على المســـتوى المركزي ويبدو أنها كانت جزءاً من اســـتراتيجية متعمدة لتقييد تنقلات البعثة إلى المناطق التي يحدث فيها العنف وعندما يحدث ذلك العنف، وقد يتعرض المدنيون لخطر الأذى. وبالإضـــافة إلى منع البعثة من الوصـــول إلى المناطق التي تحدث فيها انتهاكات لحقوق الإنســـان، يبدو أن الحكومة تشـدد أيضـاً القيود المفروضـة على تنقل البعثة والموافقة على تأشـيرات دخول الموظفين والتخليص الجمركي للأسـلحة والمعدات، لأسـباب منها أنها تقوم بذلك كرد فعل على تصـــريحات مجلس الأمن التي لا تتفق الحكومة معها. وتشـــكل انتهاكات اتفاق مركز القوات من قِبل الحكومة أهم عامل يحدّ من قدرة البعثة على الاضطلاع بولايتها.

باء - التقدم الذي أحرزته البعثة في تنفيذ ركائزها الأربع المكلفة بها

1 - حماية المدنيين

112 - توفر البعثة منذ عام 2013 الحماية المادية لمئات الآلاف من المدنيين في مواقع حماية المدنيين المنتشـرة في جميع أنحاء البلد. وتعترف الجهات المعنية على نطاق واسـع بقيمة هذه المسـاهمة في توفير الحماية في جنوب الســـودان. وقد بدأت البعثة عملية لإعادة تصـــنيف مواقع حماية المدنيين لتتحوّل إلى مخيمات للمشـــردين داخلياً في أيلول/ســبتمبر 2020، وأبلغت فريق الاســتعراض باعتزامها مواصـــلة إعادة التصـنيف في جوبا وبانتيو في تشـرين الثاني/نوفمبر 2020، ثم إعادة تصـنيف المواقع الموجودة في ملكال في نهاية المطاف عندما تســـمح الظروف الأمنية بذلك. والمواقع التي اختيرت لإعادة تصـــنيفها أولا هي المواقع التي قدرت البعثة أن التهديدات التي يتعرض لها المدنيون فيها هي الأقل، وهي موجودة في واو وبور. واستمع فريق الاستعراض إلى مجموعة متنوعة من الآراء بشأن مستقبل مواقع حماية المدنيين المتبقية والمخاطر والفوائد المرتبطة بالابتعاد عن الحماية المادية للمواقع.

113 - وفي اجتماعات عقدت مع فريق الاســتعراض، أعرب المشـــردون داخلياً الذين يعيشـــون في مواقع حماية المدنيين المتبقية عن عدم ثقتهم بأن الفاعلين السياسيين سيواصلون تنفيذ اتفاق السلام المنشّط. وأبدوا أيضـــاً قلقهم على ســـلامتهم وأمنهم إذا ما انهار اتفاق الســـلام. ودعوا إلى إنشـــاء قوات أمن متكاملة، ونزع الســلاح والتسـريح وإعادة الإدماج، وإعادة تشـكيل برلمان انتقالي، وتعيين مسـؤولين حكوميين على المسـتوى دون الوطني قبل النظر في إعادة تصـــنيف المزيد من المواقع. وبالمثل، أثار قادة المجتمع المدني والهيئات الوطنية لحقوق الإنسان مخاوفهم ودعوا إلى أن تراعي عمليات إعادة التصنيف ما سموه جداول زمنية واقعية لتوحيد قوات الشرطة والأمن كجزء من اعتباراتهم حول ما إذا كان سيتم إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين. وأعرب مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، في بيانه المؤرخ 18 أيلول/سبتمبر 2020، عن قلقه من

انسحاب البعثة من مواقع حماية المدنيين وما قد يترتب عليه من آثار سلبية على سلامة المشردين داخلياً وأمنهم. وأكد معظم مسؤولي البعثة أنه لا يوجد خطر متزايد من وقوع هجوم مادي مباشر على المدنيين في مواقع حمايتهم، مقارنة بالسكان عموماً، مما يستدعي استمرار الحماية الخاصة في المواقع. ووافقت عدة وكالات إنسانية على تقييم البعثة. وأثار معظم العاملين في المجال الإنساني الذين قيموا الحالة بالاستناد إلى رؤية أوسع نطاقاً لتهديدات الحماية مما يطبقه عادة حفظة السلام، من جانبهم، مخاوف من الكيفية التي يمكن بها لتدهور الحالة الأمنية في المستقبل قبل الانتخابات أن يؤثر في الأمن في المواقع، وكذلك من احتمال وجود تهديدات فورية وطويلة الأجل للحماية مرتبطة بمسائل السكن والأراضي والممتلكات التي لم تُسو بعدُ، وتشابك الصلات المعقدة بين سبل العيش وانعدام الأمن.

114 - وعلى الرغم من هذه الآراء المتباينة، اتفقت الجهات صاحبة المصلحة جميعها على أن الهدف النهائي ينبغي أن يكون التشجيع على إيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، واتفقت على أن وضع كل موقع من مواقع حماية المدنيين يختلف عن الآخر. وأحاط فريق الاستعراض علماً بعدد من الاجتماعات التي عقدت بين البعثة والجهات الفاعلة في العمل الإنساني على مدى عدة سنوات لمناقشة مختلف جوانب إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين. وقد استُرشد ببعض ما ورد في هذه التوعية من أجل إعداد تقرير نُشر في أيلول/سبتمبر 2019 عن التخطيط لمواقع حماية المدنيين في جنوب السودان مستقبلا. وشدد مسؤولو البعثة على أن موارد كبيرة قد استُثمرت لكفالة أن تكون عملية إعادة التصنيف عملية قائمة على التشاور. وأعربت الجهات الفاعلة في العمل الإنساني عن قلقها من أنه على الرغم من الاجتماعات المنتظمة بشأن هذا الموضوع، فإنها لا تشعر بأنها قادرة على التأثير على نحو كبير في مسار العملية أو جدولها الزمني. وشدد الدبلوماسيون والعاملون في المجال الإنساني على أهمية إجراء مشاورات في الاتجاهين لوضع خرائط طريق للحلول الدائمة، والشفافية في تخطيط البعثة بشأن أي عمليات إعادة تصنيف متبقية، والتحولات التدريجية التي تتيح للعاملين في المجال الإنساني والجهات الفاعلة الحكومية تعديل أنشطتها وفقاً لذلك. وفي حين رأت البعثة أن هذه الشواغل عولجت طوال عملية إعادة التصنيف، فإن وجهات النظر التي أُطلع عليها فريق الاستعراض تشير إلى أن الحاجة تقتضي المشاركة المستمرة سعياً لتبديد أي شواغل أخرى.

115 - وتساهم البعثة، بالإضافة إلى حمايتها لمواقع حماية المدنيين، في تحسين الحماية المادية من خلال الدوريات التي يقوم بها عنصرها العسكري. واتفق مسؤولو البعثة والعاملون في المجال الإنساني على أن الدوريات المتكاملة أكثر فائدة من الدوريات التي يقوم بها العنصر العسكري وحده لأنها تيسِّر العمل مع عدد أكبر ومجموعة أوسع من الجهات الفاعلة ويمكنها معالجة مسائل محددة الأهداف على نحو أدق. ولهذه الأسباب، ما فتئت البعثة تعتمد بصورة متزايدة على الدوريات المتكاملة بدلا من الدوريات العسكرية وحدها. وتشير الوثائق المقدَّمة إلى فريق الاستعراض والمشاورات التي أجريت مع مسؤولي البعثة والعاملين في المجال الإنساني إلى أن معظم دوريات البعثة لا تزال دوريات قصيرة المدة وتتم خلال ساعات النهار وذات نطاق محدود. بيد أن مسؤولي البعثة أوضحوا أن البعثة بدأت في اعتماد نموذج تسيير الدوريات وفق النهج المحوري. ويعتمد هذا النموذج على إنشاء قواعد مؤقتة على مدى فترات طويلة، يمكن للبعثة أن ترسل منها دوريات إلى مناطق نائية كان سيتعذر الوصول إليها لولا ذلك. وحاولت البعثة أيضاً اعتماد نظام دوريات قائم على تحقيق النتائج لضمان أن يكون للدوريات غرض واضح، وأقامت شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة علاقة أوثق مع القوة لتبادل المعلومات بشأن مناطق حرجة محددة وتسيير دوريات مباشرة إلى تلك المناطق. وعلاوة على ذلك، فإن قيام القوة بدوريات منتظمة تيسِّر دخول النساء إلى مواقع حماية المدنيين ومغادرتها

من أجل الحد من احتمال حدوث أي عنف جنسي وجنساني أو عنف جنسي مرتبط بالنزاعات أثناء قيامهن بجمع الحطب، أصبح ممارسة عادية. وهذه جهود جديرة بالترحيب يبدو أن لها تأثيراً أولياً، وإن كان محدوداً، على نوعية الدوريات.

116 - وقد تعقّدت المحاولات الرامية إلى وضع نموذج تسيير الدوريات وفق النهج المحوري وجعل الدوريات أسرع في التصدي للتهديدات بسبب قدرات القوات. وشدد ممثلو البعثة وكيانات أخرى من الأمم المتحدة على أن بعض القوات التي نشرت في البعثة تفتقر إلى المعدات المناسبة للتنقل في بيئة جنوب السودان. وعلى وجه الخصوص، يرى مسؤولو البعثة أن الحاجة تستدعي توفير مركبات تصلح لكل أنواع التضاريس ليست متاحة حالياً. ويُستخدم الكثير من المعدات المملوكة للوحدات التي يتم نشرها مع القوات استخداماً ضئيلا لأن الكثير منها لا يناسب البيئة. وعلاوة على ذلك، لا يستطيع العديد من البلدان المساهمة بقوات القدرة العمل كوحدات ذاتية الاكتفاء عند نشرها في المناطق النائية، وهذه القدرات من شأنها أن تكون قدرات حيوية تكفل اتباع نهج لحماية المدنيين يتسم بقدرة أكبر على الحركة وبمرونة أشد. وعموماً، تحد هذه الثغرات في المعدات من الأثر الذي يمكن أن تحدثه أنشطة القوة على الحماية المادية.

117 - واستناداً إلى مشاورات فريق الاستعراض وتحليل لاستعراضات الأداء الذي أجرته قيادة القوة، خلص الفريق إلى أن القوات المنتشرة في البعثة لديها عموماً من الاستعدادات والعقلية ما يتيح لها الاضطلاع بالمهام المطلوبة منها.

118 - وتتألف شرطة الأمم المتحدة من وحدات الشرطة المشكلة وفرادى ضباط الشرطة. وشرطة الأمم المتحدة هي المسؤولة إلى حد كبير حتى الآن عن سلامة وأمن المشردين داخلياً الموجودين داخل مواقع حماية المدنيين. ويتمثل الدور الرئيسي الذي تضطلع به وحدات الشرطة المشكلة في توفير الحماية لمحيط مواقع حماية المدنيين، بينما يتمثل الدور الرئيسي الذي يقوم به فرادى ضباط الشرطة في تسيير دوريات وتوفير الأمن داخل مواقع حماية المدنيين. وتتبع نسبة تناهز 70 إلى 80 في المائة من فرادى ضباط الشرطة المنتشرين في مواقع حماية المدنيين نهج خفارة عملي. وهم يتصدون عموماً للأخطار التي يبلغ عنها المشردون داخلياً المقيمون في تلك المواقع. غير أن العاملين في المجال الإنساني أشاروا إلى أنه كان من الصعب عليهم أن يتصدوا في بانتيو، وهو أكبر موقع لحماية المدنيين، بسرعة للأخطار الآتية من داخل الموقع بسبب تشغيل القدرات فوق طاقتها. وبالإضافة إلى ذلك، ووفقاً لما ذكره بعض مسؤولي البعثة، يفتقر ضباط شرطة الأمم المتحدة إلى بعض الفهم للسياقات وإلى الخبرات المتخصصة اللازمة لدعم جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان في اعتماد نهج الخفارة المجتمعية المصمم خصيصاً لمختلف أقاليم ومناطق جنوب السودان.

119 - وتضطلع البعثة بمجموعة متنوعة من الأنشطة للمساعدة على منع العنف وتهيئة بيئة مواتية للحماية، على النحو المبين في المستويين الأول والثالث من مفهوم إدارة عمليات السلام لحماية المدنيين. فعلى سبيل المثال، قامت شعبة الشؤون المدنية في البعثة بعدد من أنشطة التقريب بين مسؤولي قوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان والجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان ومسؤولين عسكريين آخرين من المعارضة، من أجل تخفيف حدة التوتر بينهم وتنظيم اتفاقات محلية بشأن حرية تنقل المدنيين بين المناطق التي تسيطر عليها مختلف الجهات الفاعلة المسلحة. وقدّرت البعثة أن هذه الجهود في ولايات غرب بحر الغزال وأعالي النيل والوحدة أدت إلى تقليص عدد نقاط التفتيش المقامة على الطرق وزيادة حرية تنقل المدنيين لزيارة الأسواق والسعي إلى الاسترزاق. ونظم موظفو الشؤون المدنية أيضاً حوارات مدنية - عسكرية

لتبيان الانتهاكات التي يتعرض لها المدنيون من جانب الجهات الفاعلة المسلحة والدعوة إلى مكافحتها، واستضافوا حوارات بين المجتمعات المحلية وداخلها لتعزيز التماسك الاجتماعي. وحافظت شعبة الشؤون المدنية على حصة المشاركة في المنتديات نسبتها 30 في المائة من النساء و 20 في المائة من الشباب لضمان استيعاب الجميع. وفي عدد من المناسبات، يسَّرت البعثة سفر الجهات الفاعلة السياسية الوطنية، بمن فيهم البرلمانيون، إلى مناطق في البلد تشهد تصاعداً في حدة التوترات. وتمكنت البعثة، بمساعدة القادة الوطنيين وقادة المجتمعات المحلية، من تهدئة هذه التوترات. وفي النصف الثاني من عام 2019، جرت هذه التدخلات في منطقة رومبيك الشمالية بولاية البحيرات وفي مقاطعتي بوما وكابويتا في شرق الاستوائية. وتشكل هذه الأنشطة جزءاً من الجهود التي تبذلها البعثة بغية ربط جهودها دون الوطنية بالديناميات السياسية الوطنية على نحو أفضل.

120 - ويتمثل عنصر آخر من عناصر ولاية البعثة في مجال الحماية في المساعدة على تهيئة بيئة آمنة من خلال التوعية وتقديم المساعدة التقنية والمشورة إلى الجهات الفاعلة في جنوب السودان بشأن القانون الدولي الإنساني، والعنف الجنسي والجنساني، وحماية الطفل. وبمعزل عن أي ركيزة محددة، تعترف الولاية أيضاً بأهمية المحاكم المتنقلة في التصدي للإفلات من العقاب ودور البعثة في دعمها. وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، قدمت الوحدة الاستشارية المعنية بسيادة القانون في البعثة الدعم لحكومة جنوب السودان من أجل إنشاء محاكم متنقلة بتت في 287 قضية أسفرت عن إصدار 153 حكماً بالإدانة. وأعربت جهات معنية في مجموعة متنوعة من القطاعات عن تقديرها لهذا العمل والمساهمات الملموسة التي يقدمها للتشجيع على تهيئة بيئة حمائية.

121 - وقدمت وحدة سيادة القانون التابعة للبعثة أيضاً المشورة والمساعدة التقنيتين لصياغة ما يلي: تشريعات محلية دعماً لتنفيذ خطط عمل قوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان وجهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان لمكافحة العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات؛ وقانون ديوان مراجعة الحسابات (بغرض ضمان إخضاع المؤسسات الحكومية للمساءلة العامة)؛ وقانون البترول (بغرض تعزيز الشفافية في تدبير موارد النفط)؛ وقانون للأعمال المصرفية (بغرض دعم التنظيم الشفاف للمؤسسات المالية)، وغير ذلك من القوانين المبينة في إطار الفصل الرابع من اتفاق السلام المنشّط. وفي إطار الشراكة مع وكالات منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة، دعمت البعثة أيضاً وضع مشروع سياسة عقارية من شأنها، في حال الموافقة عليها، أن تساعد على تعزيز قدرة مؤسسات جنوب السودان على إدارة حقوق الملكية والمنازعات على الأراضي بطريقة سلمية. وعلى الرغم من أن البرلمان أحرز بعض التقدم في صياغة التشريعات في العديد من المجالات بدعم من البعثة، فقد أشار مسؤولو الأمم المتحدة إلى أن اعتماد تلك التشريعات قد توقف بسبب التأخير في تشكيل برلمان جديد وقلة الإرادة السياسية والاهتمام بالإصلاح التشريعي على أعلى المستويات في الحكومة.

122 - وبالإضافة إلى ولاية البعثة الأوسع نطاقاً لحماية المدنيين، تضطلع البعثة بأدوار متخصصة في الحماية المتعلقة بالعنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات وحماية الطفل. واستناداً إلى المشاورات، خلص فريق الاستعراض إلى أن البعثة قدمت مساهمات ملموسة لحماية المدنيين من العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وقد زادت أنشطة البعثة في مجال التوعية من الوعي بأن العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات يشكلان انتهاكين للقانون الدولي والقوانين الوطنية. وبصورة أكثر تحديداً، أدت أنشطة الدعوة التي قامت بها البعثة إلى إطلاق سراح نساء وفتيات

مختطفات، ولا سيما في غرب الاستوائية، حيث أُطلق سراح أكثر من 100 امرأة وفتاة في عام 2019 من قبضة الجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان.

123 - وفي حين أن الوصم بالعار والانتقام المحتمل من الناجين لا يزال يشكل عائقاً كبيراً أمام الإبلاغ، فقد ساهمت البعثة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في إذكاء الوعي بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات وحقوق الناجين. فعلى سبيل المثال، تعاونت البعثة في عام 2019 مع مجلس كنائس جنوب السودان لنشر بيان يدين الوصم بالعار في ما يخص الناجين من العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وفي حين أنه لا ينبغي توقُّع أن تغيِّر كل حملة توعية أو حدث فردي وجهات النظر، فقد لاحظت الجهات المعنية أن هذه الجهود تشكل، مجتمعة ومع مرور الوقت، مساهمة هامة. وبالتعاون مع مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع، حصلت البعثة من أطراف النزاع على إدانات لما ارتُكب من عنف جنسي مرتبط بالنزاعات، وعلى تعهدات بالحد من هذا العنف، وقدمت البعثة، بناء على طلب السلطات الوطنية، مساهمات بشأن العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات إلى المناهج التدريبية العسكرية. وبالإضافة إلى ذلك، لدى البعثة وحدة شرطة خاصة مكرسة لحماية النساء والأطفال والفئات الضعيفة الأخرى. وداخل مواقع حماية المدنيين، اضطلع موظفوها المسؤولون بأنشطة للتوعية بالشؤون الجنسانية، وتولوا متابعة التقارير عن العنف الجنسي والجنساني إلى جانب الشركاء في العمل الإنساني. ومنذ عام 2019، وضع فريق شرطة متخصص داخل شرطة الأمم المتحدة ضباطه في أماكن مشتركة مع ضباط من جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان، في بعض مناطق العاصمة جوبا، لتقديم الدعم التقني بشأن التصدي للعنف الجنسي والجنساني وجرائم الأحداث. وعلى الرغم من أن هذه المبادرة هي مبادرة هامة شددت قيادة جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان على دعمها، فقد لاحظ فريق الاستعراض أن أثرها كان محدوداً بسبب تدني المستوى الذي بدأت فيه قدرات جهاز الشرطة الوطنية المكلفة بالتصدي للعنف الجنسي والجنساني عملها ولأن الضباط المدرَّبين كانوا يُخضعون للتناوب ويُنقلون للعمل في أماكن أخرى بسبب الفساد وسوء الإدارة في الرتب الدنيا.

124 - وشددت الجهات المعنية على أن على البعثة أن تواصل إعطاء الأولوية لتوفير الحماية المادية للمدنيين من العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، على الرغم من صعوبة القيام بذلك. وكشف استعراض لعدة مواد تحليلية تستخدمها البعثة أنها قامت بتحليل لكيفية إسهام ديناميات الشباب في العنف، وأنه توجد ثغرات في التحليل الجنساني للتهديدات. وعلاوة على ذلك، تبين للجهات المعنية في العنصر العسكري وعنصر الشرطة ضرورة كفالة إدماج المنظور الجنساني بصورة أفضل في عمليات تحليل وتخطيط النزاعات، وزيادة ما يتلقاه الموظفون من تدريب، ولا سيما جهات التنسيق المعنية بالمسائل الجنسانية، على تبيُّن العنف الجنسي والجنساني والتصدي له.

125 - وحدد فريق الاستعراض عدة عوامل يمكن أن تقوّض أو تعزّز أنشطة البعثة في مجال حماية المدنيين. وسلّمت الجهات المعنية بوضوح بالحاجة إلى اتباع نُهج متكاملة في مجال الحماية، ولاحظت أن فائدة القواعد العسكرية للبعثة من حيث حماية المدنيين فائدة محدودة دون وجود نظراء من الموظفين المدنيين.

126 - ولاحظ فريق الاستعراض أيضاً أن البعثة أحرزت بعض التقدم في تحسين عمليات الإنذار المبكر، ولكن لا تزال ثمة ثغرات خطيرة. وشملت التحسينات زيادة عدد الموظفين والقدرات في مراكز العمليات المتكاملة في الميدان، وزيادة استخدام المعلومات المستقاة من شعبة الشؤون المدنية التابعة للبعثة لتوقع نشوب النزاعات، وإدارة أمانة من جانب مركز التحليل المشترك للبعثة الذي ساعد على الحد من مصادر

المعلومات المعزولة عن بعضها البعض. بيد أن مسؤولي البعثة لاحظوا أن هذه المصادر لا تزال قائمة إلى حد ما وأن المركز لم ينفذ بعد خطة لاقتناء المعلومات على نطاق البعثة بسبب قلة القدرات. ولم يكن لدى المركز سوى عدد قليل من الوظائف العليا، وقد تولى مؤخراً إدارة قاعدة بيانات البعثة لتقدير الحالة العسكرية بالاستناد إلى عناصر جغرافية مكانية لتعقب الحوادث. واعتبر مسؤولو البعثة أن نوعية التقارير التي يقدمها الأفراد النظاميون، بمن فيهم مراقبو الأمم المتحدة العسكريون، تبعث على القلق. ومن الجدير بالذكر أن مساعدي شؤون الاتصال المجتمعي التابعين للبعثة يمثلون نقطة ضعف فيها. فعلى النقيض من بعثات حفظ السلام الأخرى ذات الحجم المماثل والولايات المماثلة، يتولى إدارة مساعدي شؤون الاتصال المجتمعي في البعثة رؤساءُ المكاتب الميدانية وليس شعبة الشؤون المدنية. وفي كثير من الحالات، يؤدي ذلك إلى قلة استخدام هؤلاء المساعدين وإلى عدم قدرتهم على إنشاء شبكات الإنذار المحلية التي أثبتت في بعثات أخرى أهميتها الحيوية في مجال الإنذار المبكر. وفي البعثة، يُنتدب أيضاً هؤلاء المساعدون في نفس مستويات التوظيف التي يُعين فيها المساعدون اللغويون، ونتيجة لذلك، غالباً ما يؤدون نفس الوظيفة التي يؤديها المساعدون اللغويون بدلاً من أداء الدور الأوسع المتوخى لمساعِدي شؤون الاتصال المجتمعي.

127 - وعلى الرغم من القيود الناجمة عن هذه المسائل المتعلقة بمساعدي شؤون الاتصال المجتمعي، فإن لدى البعثة توجيهات قوية للموظفين تبيِّن كيفية ضمان أن تكون الجهود المجتمعية شاملة للجميع ولا تترتب عليها عواقب سلبية غير مقصودة على المدنيين. وتحدِّد البعثة حصصاً خاصة لضم النساء إلى منتدياتها للحوار. ومع ذلك، لا يبدو أن لدى البعثة أي استراتيجيات محددة أو أنشطة معينة لتحديد العقبات التي تعترض مشاركة المرأة بفعالية والحد منها.

128 - وفي ما يتعلق بمسألة التنسيق الاستراتيجي والتشغيلي العام لأنشطة الحماية، خلص فريق الاستعراض إلى أنه على الرغم من أن العديد من أقسام البعثة تضطلع بأعمال تسهم في الحماية على مستوى المستويات الثلاثة لمفهوم حماية المدنيين، فإن هذه الأنشطة لم توضع بالضرورة في إطار خطط منسَّقة محددة الهدف لمعالجة شواغل محددة بوضوح في مجال الحماية. ولا يزال العديد من أنشطة الحوار بمثابة ارتباطات غير متكررة دون متابعة أو استراتيجيات لتحقيق نتائج ملموسة يخطَّط لها بإحكام. وعلى الرغم من أن قيادة البعثة حاولت التشجيع على توخي نهج محوره إحداث الأثر ويرمي إلى تحقيق نتائج، فإن استراتيجيات المكاتب الميدانية لا تستند إلى تحليل مفصل ولا تُحدّث بانتظام كاف للتصدي لتهديدات محددة تتعلق بالحماية. فهي توفر إطاراً عاماً، وليس إطاراً متميزاً، للتصدي للأخطار التي تهدد الحماية. والمبادرات الأخيرة الرامية إلى التصدي على الصعيد دون الوطني للعنف في جونقلي كانت أكثر تنسيقاً وترسخت في تحليل أكثر شمولاً للجهات الفاعلة والديناميات المعنية. ويمكن أن تستفيد البعثة أيضاً من زيادة التنسيق بين المستشارين المعنيين بحماية المدنيين وموظفي البعثة الذين يقومون بمهام متخصصة كالحماية من العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات وحماية الطفل.

129 - واستمع فريق الاستعراض إلى حجج مقنعة مفادها أن الخطط والمبادرات التي تعالج سبل كسب العيش والمساعدة والأمن كظواهر متشابكة للغاية من الأرجح أن تعالج الأسباب الجذرية ويمكن أن تضع الأساس للنهج المشتركة بين بعثة حفظ السلام والجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي. ويشكل الصندوق الاستئماني المتعدد الشركاء للمصالحة وتحقيق الاستقرار وبناء القدرة على الصمود، الذي أُنشئ في كانون الأول/ديسمبر 2018 كمبادرة مشتركة بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، مثالاً محتملاً على أن هذا النهج يمكن أن يُحتذى. والغرض من هذه المشاريع هو تعزيز مواءمة الجهود الرامية إلى التصدي

لبعض التحديات المتجذرة في مجال الحماية في البلد، بطرق منها مثلا معالجة العنف القبلي وما يتصل بذلك من سرقة الماشية، وتعزيز الحيز المدني والسياسي للمواطنين حتى يشاركوا في العمليات السياسية وعمليات السلام، وتهيئة الظروف المواتية لتحقيق حلول دائمة لأزمة التشرد التي طال أمدها في البلد.

2 - تهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدة الإنسانية

130 - أكدت طائفة واسعة من الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي أن وجود البعثة على أرض الميدان والأنشطة التي تقوم بها عاملان يسهمان في تهيئة بيئة مواتية لإيصال المساعدة الإنسانية. فالرحلات الجوية التي تسيرها البعثة والحماية التي تقدمها البعثة لمهابط الطائرات التي تستعمل لأغراض الرحلات الجوية الخاصة بدائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية لها دور أساسي في تيسير تنقل الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي. وعلاوة على ذلك، لا يزال أفراد العديد من الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي يعيشون في مراكز إنسانية مجاورة لقواعد الأمم المتحدة وداخل مجمعات تحميها قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة متى كانت تلك الجهات تعمل في بلدات تُعتبر غير آمنة. ويرى العديد من الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي أن وجود البعثة في البلدات يمكن أن يكون عاملا مساعدا على حفظ الاستقرار، وهو ما يسهل مأمورية الجهات الفاعلة في العمل الإنساني وإن لم يطلبوا مساعدة مباشرة من البعثة أو يستفيدوا بشكل مباشر من أنشطتها.

131 - وبمساعدة البعثة، قدمت دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام الدعم في تطهير حقول الألغام والمناطق المتضررة بالهجمات بالقنابل العنقودية في 82 في المائة من البيامات في البلد. وهناك خطة للتخلص من جميع المخاطر المعروفة الناجمة عن المتفجرات في غضون السنوات الخمس القادمة، بالتعاون مع الهيئة الوطنية لمكافحة الألغام، وذلك من أجل تحقيق الامتثال لأحكام اتفاقية أوتاوا لحظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد، وتدمير تلك الألغام، التي اعتمدت في عام 1997. وتعمل دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام بشكل وثيق مع الجهات الفاعلة في العمل الإنساني لإبقاء الطرق ومدرجات الطيران خالية من الألغام حتى يتيسر إيصال المساعدات الإنسانية.

132 - واستنادا إلى المشاورات التي أجراها فريق الاستعراض، يبدو أن هناك حوارا أكثر انفتاحا وإدراكا أوضح لحدود قدرات البعثة مقارنة بما كان عليه الأمر قبل اندلاع أعمال العنف من جديد في عام 2016. وثمة عملية رسمية يمكن للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أن تطلب من خلالها الدعم من البعثة في أنشطتها الاعتيادية أو المقررة من خلال مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وألقت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني الضوء أيضا على عدد من المناسبات ساعدت فيها البعثة في توفير الحماية المباشرة لها في حالة طوارئ أو عند تعرضها لهجوم. وأشارت البعثة إلى حالات قدمت فيها الدعم في إجلاء العاملين في المجال الإنساني من أكوبو في كانون الأول/ديسمبر 2019 ومن غوموروك في نيسان/أبريل 2020. وسارعت البعثة مؤخرا، وتحديدا في تشرين الأول/أكتوبر 2020، إلى توفير المأوى للعاملين في المجال الإنساني حين تعرضهم لاعتداء في رينك على يد شباب مسلحين. غير أن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني أعربت عن شواغل مردها إلى عدم الانتظام في استجابة البعثة لحالات الطوارئ التي طلبت فيها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني حماية أفرادها ومراكزها في المواقع الميدانية. ولذلك، ربما كان من المفيد أن توضح البعثة داخليا ومع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني متى وكيف تتدخل البعثة ومتى لا تتدخل (أو لا يتسنى لها

أن تتدخل) لمواجهة التهديدات التي تتطور بسرعة، وأن تضع ترتيبات لإبداء التعليقات يُستعان بها في استعراض استجابة البعثة لحالات الطوارئ.

133 - وشدد أصحاب المصلحة على أن الخلفية الإنسانية للممثل الخاص للأمين العام ميزة إضافية، وأن التنسيق بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني وحفظة السلام أفضل في جنوب السودان منه في العديد من البلدان الأخرى. فلدى البعثة مجموعة متنوعة من فرق العمل وتعقد هناك اجتماعات رفيعة المستوى بين مسؤولي البعثة ووكالات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية الأخرى، بما في ذلك فرقة عمل مشتركة تابعة للفريق القطري للعمل الإنساني في البعثة. غير أن العديد من أصحاب المصلحة أشاروا إلى أن هذه الاجتماعات لا تتيح للجهات الفاعلة في المجال الإنساني من خارج منظومة الأمم المتحدة فرصاً حقيقية للتواصل الذي يتيح لها التأثير في استراتيجيات البعثة أو يمكنها من أن تفهم الكيفية التي تُراعى بها التعليقات في أنشطة البعثة وخططها واستراتيجياتها. وربما كان من المفيد في هذا الصدد بذل جهود متواصلة لتعزيز الشفافية في بعض عمليات التخطيط وصنع القرار.

3 - تقديم الدعم في تنفيذ اتفاق السلام المنشَّط وفي عملية السلام

134 - في محاولة للدفع بعجلة التقدم في تنفيذ اتفاق السلام المنشط، تتبع البعثة خطا ثابتا في خطابها بشأن القضايا السياسية، مستعينة في ذلك بالبيانات العامة، وبالتحاور غير العلني من خلال جهودها في المساعي الحميدة. وبفضل هذا الاتساق في الخطاب وبعض التفاعل المباشر مع الجهات الفاعلة على الصعيدين الإقليمي والدولي، أثرت البعثة في الخطابات السياسية العامة الصادرة عن الجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى، الأمر الذي ساعد على ممارسة ضغط إيجابي لأغراض التنفيذ.

135 - وقدمت البعثة عددا من المساهمات الرئيسية الأخرى في عملية السلام. فقد استقدمت البعثة في عدة مناسبات إلى جنوب السودان خبراء فنيين أتت بهم من بلدان أخرى في القارة لكي يقدموا المشورة إلى الجهات السياسية الفاعلة في جنوب السودان بشأن المسائل الخلافية التي لم تحل، مثل الترتيبات الأمنية الخاصة بالفترة الانتقالية. وتلك الجهود وإن لم يتضح أثرها بصورة تامة بعد، يبدو أنها بنّاءة وتلقى قبولا حسناً.

136 - وعلاوة على ذلك، قامت البعثة، في إطار مبادرتها الرامية إلى الربط بين عمليات السلام الوطنية ودون الوطنية، بالاستثمار في الجهود الرامية إلى تحويل عملية السلام من حوار يقتصر على النخبة إلى حوار شامل تشارك فيه جهات أخرى من أصحاب المصلحة من جميع أنحاء البلد من أجل دعم استمرار العمل بالاتفاق. ومن الأنشطة الداعمة لهذا الهدف إنشاء منتدى للأحزاب السياسية وتقديم الدعم اللازم لإجراء حوار بين الأحزاب السياسية الناشئة بهدف توسيع الحيز المتاح للعمل المدني وتهيئة الظروف التي تتاح فيها للأطراف السياسية خيارات للتنافس على السلطة باستخدام السبل السياسية السلمية بدلا من العنف. وقد أشاد أصحاب المصلحة في جنوب السودان بهذه الجهود التي يبدو أن حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشطة تدعمها.

137 - وبالإضافة إلى ذلك، ما فتئت البعثة تستضيف سلسلة من الحوارات على مستوى القاعدة الشعبية تجمع فيها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من جميع أنحاء البلد في جوبا لمناقشة عملية السلام ودوافع النزاع المجتمعية العميقة. وأفادت البعثة أن منتديات الحوار على مستوى القاعدة الشعبية مثلت فيها النساء نسبة تتراوح بين 30 و 40 في المائة من المشاركين، وأن بعض المواضيع ركزت على حماية النساء والفتيات وتمكينهن. وكان من الصعب تقييم أثر هذه الأنشطة وقت إجراء الاستعراض، وقد أفاد قادة المجتمع

المدني أن متابعة التوصيات المقدمة ستكون مهمة لضمان الحصول على أثرها المرجو. ومن المؤكد أن هذه الجهود تتماشى مع التوجيهات التي تشدد على أهمية الانفتاح على الجميع لتحقيق استدامة عمليات السلام، ومن شأنها أن توسع من الحيز المتاح للعمل المدني، وزيادة فهم السكان لاتفاق السلام المنشط، وزيادة شعور الجهات الفاعلة السياسية بالمسؤولية أمام المواطنين من خارج العاصمة، والاستفادة من التأييد الساحق للسلام الذي أعرب عنه المدنيون.

138 - والاتصال الاستراتيجي قدرة ذات طابع شامل، ولكنه مهم على نحو خاص كجانب داعم لتلك الجهود المبذولة في الحوار على مستوى القاعدة الشعبية. ويضطلع قسم الاتصالات والإعلام التابع للبعثة بمجموعة واسعة من الأنشطة، بما في ذلك تشغيل شبكة إذاعة ميرايا التي تغطي جميع أنحاء البلد، والقيام بأنشطة توعية واسعة النطاق، وإنتاج وتوزيع محتوى متعدد الوسائط موجه للجمهور المحلي والدولي، والعمل المباشر في وسائط الإعلام.

139 - واستخدمت البعثة إذاعة ميرايا لإيصال رسائل المبادرات المدنية، ولتشجيع التفاعل السياسي بين الجهات الفاعلة السياسية في جوبا والمواطنين في جميع أنحاء البلد.

140 - ونظراً لمحدودية التقدم المحرز في تنفيذ الأحكام المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في اتفاق السلام المنشط، فقد حدد بعض مسؤولي الأمم المتحدة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني حاجة البعثة إلى توسيع نطاق استخدام دورها في المساعي الحميدة للدعوة إلى مشاركة المرأة في كل مرحلة من مراحل عملية تنفيذ الاتفاق. وينبغي تركيز الجهود على توجيه رسائل باستمرار إلى القادة السياسيين بشأن مسألة المساواة بين الجنسين والمؤشرات الجنسانية.

141 - وأخيرا، أدى كل من الدعم اللوجستي والتقني الذي تقدمه البعثة للحوار الوطني والجهود التي تبذلها في الدعوة إلى إضفاء طابع الانفتاح السياسي على الحوار إلى نتائج إيجابية. وكما لوحظ في السابق، توفر هذه العملية فرصة هامة لضمان مراعاة وجهات النظر المعبر عنها على مستوى القاعدة الشعبية فيما يُتخذ من قرارات في مجال السياسة العامة وفيما يُسن من تشريعات في إطار اتفاق السلام المنشط. ولا يزال من الأولويات الهامة العمل على كفالة انفتاح منتديات الحوار الوطني وأمن المشاركين فيه.

142 - وليس لدى شعبة الشؤون السياسية التابعة للبعثة موظفون للشؤون السياسية على مستوى المكاتب الميدانية للقيام مباشرة بمهام الحوار على الصعيد دون الوطني. وبدلاً من ذلك، يعمل رؤساء المكاتب الميدانية وموظفو الشؤون المدنية كجهات فاعلة سياسية، وهم مخولون لضمان أن يكون لأنشطتهم بعد سياسي. وقد أجرى فريق الاستعراض تقييما لكيفية تأثير هذا النمط من تنظيم ملاك الموظفين في قدرة البعثة على تنفيذ الولاية السياسية المنوطة بها، وخلص إلى أن هذا النمط يمكن أن يساعد المكاتب الميدانية على تجنب اتباع نهج انعزالي إزاء التواصل السياسي وكفالة الاستناد في الجهود التي تُبذل على الصعيد دون الوطني لتعزيز الحوار والتصدي للعنف إلى تحليلات سياسية. ولكن لكي ينجح هذا النظام، يتعين على رؤساء المكاتب الميدانية وموظفي الشؤون المدنية أن يقتنعوا بأنهم يعملون كجهات فاعلة سياسية. ويتعين أن تحافظ شعبة الشؤون المدنية، في أنشطتها، على فهم قوي للأبعاد السياسية للعنف وللجهات الفاعلة الضالعة فيه، في حين يحتاج رؤساء المكاتب الميدانية إلى استراتيجيات سياسية لمعالجة مختلف القضايا التي تؤثر في السلام والاستقرار في مناطق عملياتهم. وعلاوة على ذلك، يلزم أن يعمل رؤساء المكاتب الميدانية وموظفو الشؤون المدنية المنتشرون على المستوى الميداني بشكل منتظم مع شعبة الشؤون السياسية ونائب

الممثل الخاص للأمين العام للشؤون السياسية في جوبا من أجل مواءمة استراتيجياتهم السياسية. ويتطلب جزء كبير من هذا العمل أيضاً تطبيق منظور جنساني قوي. ومما يصعب هذا الأمر الغياب التام لمستشارين في شؤون حماية المرأة في المواقع الميدانية والعدد المحدود من موظفي الشؤون الجنسانية في أرض الميدان، لا سيما بالنظر إلى النطاق الهائل للعمل الذي يُكلف به موظفو الشؤون الجنسانية.

4 - رصد انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها

143 - هناك دعم وتقدير كبيران في صفوف المجتمع المدني والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني في جنوب السودان لأعمال الرصد والتحقيق التي تقوم بها البعثة. فقد أشار مسؤولو البعثة في المناقشات التي جرت مع فريق الاستعراض إلى أن عددا من التغييرات التي أدخلت على شعبة حقوق الإنسان قد عززت عمل الشعبة، بما في ذلك إعادة تنظيم عمل موظفي حقوق الإنسان في مجالات مواضيعية، ونقل كبار الموظفين إلى مواقع ميدانية، وإنشاء فريق للتحقيق السريع يمكنه القيام بسرعة بنشر وتعزيز القدرات اللازمة للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان في المواقع الميدانية. ووجد فريق الاستعراض أن عدد التقارير العلنية عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تصدرها البعثة كل عام لم يتغير كثيرا على مدى السنوات القليلة الماضية، ولكنه تحسن قليلا مقارنة بعامي 2016 و 2017. وفي حين أنه من الصعب إجراء تقييم كامل لمدى احترام المواعيد في تقديم التقارير، حيث إن بعض التقارير عمل طويل الأمد يشمل مسائل مواضيعية بدلاً من تناول حوادث محدودة في الزمن، فقد لاحظ الفريق بعض أوجه التحسن في الالتزام بمواعيد التقارير العلنية التي تصدرها شعبة حقوق الإنسان.

144 - وتقوم البعثة، بالإضافة إلى دورها في إصدار التقارير العلنية، بدور رئيسي في تتبع حوادث العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، وذلك عن طريق ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ، وفي تتبع الانتهاكات الجسيمة الستة المرتكبة ضد الأطفال، وذلك من خلال آليات الرصد والإبلاغ بشأن الأطفال والنزاعات المسلحة. وفي حين تسهم وكالات منظومة الأمم المتحدة بالمعلومات في هذه الآليات ويمكن أن تؤدي دورا هاما في تنبيه البعثة إلى ضرورة إجراء تحقيقات حيث يُشتبه في وقوع انتهاكات، فإن البعثة تتولى المسؤولية الرئيسية عن إدارة ترتيبات الرصد والإبلاغ وآليات الرصد والإبلاغ، التي يمكن أن تنتج تحليلات حيوية للتدخلات وأن تشير إلى ضرورة زيادة التواصل الدبلوماسي بشأن الانتهاكات. وأشار بعض مسؤولي العمل الإنساني والإنمائي إلى أن هناك حاجة إلى أن تقوم البعثة، إلى جانب فريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات غير الحكومية الدولية، بتعزيز توحيد جمع البيانات المتعلقة بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، والعلاقات فيما بين الجهات الفاعلة التي ترصد العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، وتبادل المعلومات بصورة آمنة.

145 - وأحاط فريق الاستعراض علما بالدعم الذي قدمته البعثة لما عدده 20 بعثة أوفدتها لجنة التحقق المشتركة إلى الثكنات العسكرية لتحديد هوية الأطفال الجنود، مما أدى إلى تسريح 53 من هؤلاء الأطفال الجنود خلال النصف الثاني من عام 2019. وفي شباط/فبراير 2020، قامت البعثة، إلى جانب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح، بأعمال الدعوة والتيسير لإعداد أول خطة عمل شاملة بشأن الأطفال الملحقين بالنزاعات المسلحة في جنوب السودان، وقد وقعت على الخطة جميع الجماعات المسلحة في البلد. وعلاوة على ذلك، وبدعم من البعثة، افتُتح مكتب لحماية الأطفال في مقر قوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان، وسيمثل ذلك مدخلاً هاماً لتنفيذ التزامات البلد بالحد من الانتهاكات المرتكبة ضد

الأطفال في النزاعات المسلحة. واستمع فريق الاستعراض إلى رأي أعرب عنه أصحاب المصلحة يفيد بأن دعم إعادة إدماج المسرحين من الأطفال الجنود لا يزال يشكل ثغرة حادة، على الرغم من الجهود الجماعية التي تبذلها وكالات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية، وأنه في سياق جهود البعثة الرامية إلى التحاور بشأن الانتهاكات، يتعين عليها الحفاظ على الحياد والمصداقية والاستعداد للتعامل مع الجماعات المسلحة الحكومية وغير الحكومية على حد سواء.

146 - وعلى مدى عدة سنوات مضت، اعتمدت شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة أيضا نظاما لتتبع الخسائر في صفوف المدنيين، أدى، وفقا لمسؤولي البعثة، إلى تحسين تحليل مستويات وأنماط الضرر الذي يلحق بالمدنيين، فضلا عن تحديد البؤر الساخنة، ويمكن استخدام نتائجه بسهولة كأساس للتدخلات. وتُستخدم المعلومات المستمدة من آلية التتبع هذه كأساس لتدخلات القوة لمنع الانتهاكات والتصدي لها. وشدد ممثلو الأمم المتحدة على أهمية ضمان إدماج الآلية مع الآليات الأخرى التابعة للبعثة الخاصة بالحماية والتحليل والإنذار المبكر.

147 - وقدمت البعثة الدعم في تطوير القدرة المحلية على رصد انتهاكات حقوق الإنسان والدعوة بشأنها عن طريق عقد اجتماعات منتظمة مع الجهات المدافعة عن حقوق الإنسان، بما في ذلك مع شبكة من المنظمات التي تعمل على التصدي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وفي عام 2019، قدمت البعثة أيضاً الدعم التقني للجان المجلس التشريعي الوطني الانتقالي بشأن التشريع والعدالة وحقوق الإنسان، والشؤون الإنسانية، وذلك عن طريق المساعدة في عقد ثلاث مشاورات لمناقشة إدراج الجرائم الدولية في القانون الوطني. وساعدت جهود البعثة على ضمان مشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بشكل فعال في تلك المشاورات. وفي حين لم يتم بعد اعتماد قوانين في العديد من المجالات التي تمس الحاجة إليها فيها، أدت المشاورات إلى اتفاق واسع النطاق بشأن عملية للتصدي للمسائل التشريعية المتعلقة بحقوق الإنسان.

148 - وبينما قدر أصحاب المصلحة تلك الجهود، فقد أشاروا أيضا إلى ضرورة معالجة مسائل حقوق الإنسان ليس فقط من خلال التدخلات التقنية، بل أيضاً من خلال التدخلات على صعيد السياسات العامة، بما في ذلك الدعوة المستمرة والمنسقة. وخلص فريق الاستعراض إلى أن تواصل البعثة على الصعيد الاستراتيجي مع الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان، مثل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، كان محدوداً. وكما لوحظ في الفرع الرابع من هذا التقرير، يمكن الاستفادة من المزايا النسبية التي تتمتع بها اللجنة في إطار الشراكة مع الأمم المتحدة، لتقديم المشورة بشأن إصلاح القوانين والسياسات واللوائح التنظيمية في جنوب السودان، وحشد الدعم السياسي في القارة لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في جنوب السودان.

149 - وتحتاج البعثة إلى أن تضم في صفوف عنصريها النظامي والمدني موظفين يتمتعون بمهارات وخبرات متخصصة في مجال التحقيق والتوثيق والتحليل. ولدى البعثة حاليا مستشار أقدم في شؤون حماية المرأة مطلوب منه تكريس وقت كبير للتواصل مع السلطات الحكومية والجماعات المسلحة غير الحكومية بشأن مسألة العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، بالإضافة إلى ثلاثة مستشارين في شؤون حماية المرأة، لا يعمل أي منهم في المواقع الميدانية. ويُتوقع من موظفي حقوق الإنسان العاملين في المكاتب الميدانية للبعثة أن يركزوا على الانتهاكات الجنسانية، بالإضافة إلى مسؤولياتهم العامة المتصلة بالتوثيق وتقصي الحقائق. ويلزم توفير المزيد من الدعم المتخصص من أجل توثيق الانتهاكات الجنسانية توثيقا تاما ودقيقا.

5 - تحقيق التكافؤ بين الجنسين

150 - يسهم التكافؤ بين الجنسين في عنصري البعثة النظامي والمدني في إحداث تغيير مؤسسي؛ وفي اتباع نهج أكثر وضوحاً وتجاوبا إزاء السلام صنعه وحفظه وبنائه؛ وفي العمل بنموذج أكثر تمثيلا في التواصل مع مجتمع جنوب السودان بشأن مسألة المساواة بين الجنسين على جميع المستويات. ولذلك فالتكافؤ بين الجنسين من الأهداف التي ينبغي للبعثة أن تواصل السعي وراءها إلى أن تتحقق. وقد شدد عدة محاورين على أن البعثة ينبغي لها أن تضع في اعتبارها أن مفهوم التكافؤ بين الجنسين، في جوهره، لا ينحصر في مجرد الأرقام، بل يعني تيسير التغيير المنهجي وتوفير الشروط اللازمة له.

151 - وقد أحرزت البعثة منذ عام 2017 تقدما مطردا في مجالات التدخل الاستراتيجية الأربعة المتعلقة بالتكافؤ بين الجنسين: تحديد الأهداف ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق التكافؤ على جميع المستويات (وفي جميع أقسام البعثة)؛ والقيادة والمساءلة؛ والتوظيف واستبقاء الموظفين والترقية وإدارة المواهب؛ وتهيئة بيئة تمكينية. وقد أنشأت البعثة فريقاً عاملاً تقنياً معنياً بالتكافؤ بين الجنسين أفاد مسؤولو البعثة أنه يحظى بدعم واسع من قيادة البعثة، وقد التزمت هذه القيادة بالأهداف التي يرمي الفريق العامل إلى تحقيقها. ويعمل الفريق العامل مع جميع أقسام البعثة، ويعمل من خلال الدعوة المنتظمة على رفع الوعي بأهمية تحقيق التكافؤ بين الجنسين في صفوف الموظفين. وعلى الرغم من أهمية إحراز تقدم في مجال تحقيق الأهداف المتصلة بالملاك الوظيفي، فإنه ما فتئ يشكل للبعثة أصعب مهمة. فالنساء يشكلن نسبة 5,3 في المائة من قوة البعثة، و 24 في المائة من ضباط شرطة الأمم المتحدة، و 28 في المائة من الموظفين المدنيين الدوليين، و 14 في المائة من الموظفين المدنيين الوطنيين، و 37 في المائة من متطوعي الأمم المتحدة.

152 - ففي صفوف القوة، تشكل النساء 4,8 في المائة من أفراد الوحدات (672 امرأة من بين 017 14 ضابطا) و 17,5 في المائة من ضباط الأركان (67 امرأة من بين 383 ضابطا) من 14 بلدا مساهما. وفي حين أن العدد الإجمالي للنساء المنتشرات داخل القوة لم يزد كثيرا في السنوات الأخيرة، فقد تم نشر أفرقة المشاركة النسائية من جانب البلدان المساهمة، بما فيها بنغلاديش وغانا. وقد حققت منغوليا التكافؤ في إطار أفرقة المشاركة التابعة لها، حيث تتراوح نسبة النساء في هذه الأفرقة بين 40 و 50 في المائة. وأكد مختلف المحاورين أن هذه الأفرقة تمكن من زيادة التفاعل مع النساء والفتيات في المجتمعات المحلية. ومن غير المرجح أن تحقق البعثة التكافؤ بين الجنسين داخل القوة ما لم تُتخذ إجراءات جذرية خارج البعثة، بما في ذلك من جانب الدول الأعضاء، التي يمكن أن تقدم الدعم اللازم لوضع خطط عمل وطنية لمعالجة هذا القصور في قواتها العسكرية.

153 - وفي صفوف شرطة الأمم المتحدة، تشكل النساء نسبة 31,2 في المائة من أفراد الشرطة المقدمين من الحكومات، و 23,1 في المائة من ضباط وحدات الشرطة المشكلة. ويتجاوز هذان الرقمان هدف البعثة لعام 2028 في مجال التكافؤ بين الجنسين في شرطة الأمم المتحدة، حيث كان يُتوخى أن تشكل النساء نسبة 30 في المائة من أفراد الشرطة المقدمين من الحكومات و 20 في المائة من ضباط وحدات الشرطة المشكلة. ونصف عدد قادة المكاتب الميدانية لشرطة الأمم المتحدة من النساء أيضا. وهذا تقدم جدير بالملاحظة. وسيتعين على الأمم المتحدة في المستقبل أن تركز على منع التراجع في هذه الأعداد، وينبغي لها أن تنظر في وضع أهداف أكثر طموحاً. فهناك إمكانية لتحقيق مزيد من التقدم، إلى جانب جمع بيانات أوضح بشأن أدوار ومساهمات ضباط شرطة الأمم المتحدة من الذكور والإناث. وقد اقترحت البعثة عددا من التدابير التي يمكن أن تؤدي إلى الحفاظ على التقدم وتحسينه، بما في ذلك استخدام حفلات منح الأوسمة

وإجراءات التدريب التمهيدي للتوعية بأهمية المساواة بين الجنسين، وبذل مساعي الدعوة لدى البلدان المساهمة بقوات الشرطة لزيادة مشاركة الإناث في جميع وحدات الشرطة، ومواصلة تحسين الظروف المعيشية للإناث في صفوف الوحدات، وزيادة الدعم المقدم إلى الضابطات داخل البلدان المساهمة من خلال برامج الإعداد للنشر.

154 - وبالنسبة للموظفين الدوليين، فإن بلوغ هدف التكافؤ بمستوى المناصفة التامة أمر شديد الصعوبة بالنظر إلى أن معدل الشغور في البعثة يبلغ 5 في المائة. وقد أثار تجميد التوظيف والقيود المفروضة للحد من انتشار كوفيد-19 صعوبات إضافية. غير أن البعثة أحرزت تقدما هاما في مجال استبقاء الموظفين والترقية وإدارة المواهب من خلال الدمج المستمر للنساء في لجان التوظيف والتقيد بإجراءات التكافؤ في عمليات الاختيار. ويدرج قسم الموارد البشرية التابع للبعثة أيضا مسألة التكافؤ بين الجنسين في أهداف الأداء لجميع الموظفين، بما يكفل إجراءَ مناقشات بشأن المساواة بين الجنسين والأحكام المتعلقة بالمسائل الجنسانية في إطار دورات إدارة الأداء، والعملَ باستمرار على رفع درجة الوعي بالمسألة.

155 - غير أنه يجب توخي الحذر لتجنب ظاهرة "الإثقال"، حيث تُزَجُّ أهداف الأداء في مجال التكافؤ بين الجنسين في توصيفات وظيفية طويلة على نحو متزايد لأفراد البعثة. وينبغي أن تُدمج الأهداف بصورة مدروسة كجزءٍ من أدوار ومسؤوليات الموظفين أثناء وضع تصور للوظائف. وللأسف، ففيما يتعلق بالتقدم الوظيفي، تتبع منظومة الأمم المتحدة نظاماً "لتسوية مقر العمل" بدلاً من الترقية، مما لا يتيح أي آفاق للموظفات بالترقي داخل المنظومة بالتوازي مع اكتسابهن للمزيد من الخبرات واضطلاعهن بأدوار أكثر تعقيداً وصعوبةً. ويعني عدم الترقي أن النساء اللائي يتم توظيفهن في وظائف من الرتب الدنيا يبقين فيها لفترات طويلة. وينبغي النظر في إجراء دراسة أكثر تعمقاً تتناول تفاصيل هذا النوع من البيانات.

156 - ويمثل جنوب السودان سياقاً صعباً للغاية فيما يخص العمل وفيه ظروف عمل ومعيشة صعبة. وينطبق ذلك بشكل خاص على النساء. وقد أُبلغ فريق الاستعراض بأن شعبة دعم البعثة، وعلى رأسها امرأة، بذلت جهودا كبيرة لتهيئة بيئة تمكينية أفضل، وذلك، على سبيل المثال، من خلال جلب طبيب مختص في أمراض النساء وتحسين مرافق الإقامة عن طريق السماح بتشييد مرافق اغتسال خاصة يتم سداد تكاليفها. وتكفل هذه التدابير السلامة والأمن للمرأة، وراحتها في هذه البيئة، وبقاءها هناك لمدة أطول دون أن تضطر إلى التنازل كثيرا عن نوعية حياتها. ويمثل قيام موظفات البعثة بإنشاء أفرقة لدعم المرأة أحد المجالات الهامة للاستثمار المفضي إلى التحول داخل البعثة. وتوفر هذه الأفرقة حيزاً للنساء داخل البعثة ليدعم بعضهن بعضا، وتهيئة الفرص للتطور المهني، وتقديم الإرشاد والدعم من الأقران.

157 - ولاحظ فريق الاستعراض أنه على الرغم من أن الأرقام أبعد من أن تكون كافية، فإن النساء يقمن بأدوار رئيسية ويشغلن مناصب رفيعة في البعثة. فالنساء يمثلن 6 من بين كل 10 من رؤساء المكاتب الميدانية، و 3 من بين كل 7 من كبار قادة البعثة. ولا تزال هناك حاجة إلى إدخال تحسينات. فمن بين 79 وظيفة من وظائف الفئة الفنية العليا (ف-5 وما فوقها)، لا تشغل النساء سوى 35 في المائة. وتبدو الأرقام أقل بريقا على مستوى الوظائف الدنيا من الفئة الفنية (من ف-1 إلى ف-4)، حيث تشغل النساء 27 في المائة فقط من هذه الوظائف. ولا تزال نسب الموظفات، في بعض أقسام البعثة، منخفضة بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، تبلغ النسبة في قسم الهندسة 8 في المائة وفي قسم الطيران 19 في المائة، أما في قسم النقل، فتبلغ نسبة النساء 5 في المائة فقط. وتؤدي هذه الأفرقة، بالإضافة إلى تقديم الخدمات، دوراً خارجياً بالغ الأهمية في المجتمع في جنوب السودان، ولا سيما في المواقع الميدانية. وينبغي أن يكون

من أولويات البعثة زيادة أعداد النساء في هذه الأقسام بالتدريج، لا سيما عند حدوث شواغر. وتشغل المرأة بشكل أكبر الأدوار الإدارية والاجتماعية، مثل الموارد البشرية والرفاه بنسبة 49 في المائة و 44 في المائة، على التوالي. أما بالنسبة لمتطوعي الأمم المتحدة، الذين تختلف هياكل أجورهم واستحقاقاتهم اختلافاً كبيراً عن موظفي الأمم المتحدة العاديين، فيرتفع مستوى النساء بينهم إلى 40 في المائة، وهو أمر مطابق للمعيار التاريخي للفجوة في الأجور بين الجنسين على الصعيد العالمي. وفي حين أن أعداد النساء في هذه الأدوار جديرة بالثناء، يجب حماية المكاسب والبناء عليها من خلال توظيف المزيد من النساء من مواطنات جنوب السودان، على سبيل المثال.

جيم - تفعيل المحكمة المختلطة لجنوب السودان وآليات العدالة الانتقالية الأخرى

158 - كان هناك اتفاق واسع النطاق بين محاوري فريق الاستعراض بشأن وجود صلة مباشرة بين العدالة والمساءلة واستدامة السلام، وبالتالي بشأن ضرورة تجديد الجهود الرامية لإعمال العدالة إزاء جرائم الماضي. ويتضمن الفصل الخامس من اتفاق السلام المنشط تفويضا للحكومة والاتحاد الأفريقي بإنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان، وينص على خارطة طريق للمضي قدماً. وينص الاتفاق على أن تكون المحكمة المختلطة محكمة عدل مختلطة مستقلة للتحقيق، وعند الاقتضاء، ملاحقة الأفراد الذين يتحملون المسؤولية عن انتهاكات القانون الدولي و/أو قانون جنوب السودان المنطبق، التي ارتُكبت في الفترة من 15 كانون الأول/ديسمبر 2013 حتى نهاية الفترة الانتقالية[21]. وقد طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام في قراره 2514 (2020) أن يواصل إتاحة المساعدة التقنية لمفوضية الاتحاد الأفريقي وحكومة جنوب السودان في إنشاء المحكمة المختلطة، ولتنفيذ الجوانب الأخرى من الفصل الخامس، بما في ذلك ما يتعلق بإنشاء لجنة تقصي الحقائق والمصالحة ولأم الجراح وهيئة التعويض وجبر الضرر.

159 - وعلى النقيض مما أعرب عنه المجتمع المدني في جنوب السودان وعدد من الجهات الفاعلة الدولية من تأييد قوي للمحكمة المختلطة، فقد انقسم المسؤولون الحكوميون حول هذه المسألة. وقد يواجه بعض المسؤولين الحكوميين الملاحقة القضائية والاستبعاد من المناصب العامة إذا تقدمت المحكمة المختلطة في عملها. ولاحظ عدد من أصحاب المصلحة أنه بالنظر إلى هذا الاعتبار، لا يوجد لدى هؤلاء المسؤولين حافز كبير لدعم إنشاء المحكمة، مما أسهم في حالات التأخير. وفي حين لم تعرب سلطات جنوب السودان عن معارضتها المباشرة للمحكمة المختلطة أثناء المشاورات مع فريق الاستعراض، فقد أشار أحد المسؤولين بالفعل إلى أن العدالة التعويضية أجدى من العدالة الجزائية في مجتمع جنوب السودان، في حين ذكر مسؤول آخر أن محاولات السعي إلى المساءلة في هذه المرحلة من العملية يمكن أن تزيد من زعزعة استقرار البلد.

160 - وقد بلغت المفاوضات بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وحكومة جنوب السودان مرحلة متقدمة فيما يتعلق بإبرام مذكرة تفاهم بشأن إنشاء المحكمة المختلطة، ولكن لم يتم التوقيع على أي اتفاق حتى الآن. وقد يلزم تعديل مذكرة التفاهم التي تم الاتفاق عليها سابقاً بالاستناد إلى التطورات السياسية الجديدة. ونظراً للانقسام حول تأييد استحداث المحكمة، ستكون هناك حاجة إلى استمرار العمل السياسي الدولي للحد من التأخير وإبقاء إنشائها على المسار الصحيح. وبينما يجري العمل لحل الشواغل السياسية المتعلقة بالتنفيذ،

(21) ينص الفصل الخامس أيضا على أن المحكمة المختلطة لجنوب السودان يجب أن تكون مستقلة، وأن تكون لها الولاية القضائية فيما يتعلق بالإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والجرائم الخطيرة الأخرى، بما في ذلك الجرائم الجنسانية والعنف الجنسي.

يمكن أن تستمر إلى حد ما الأعمال التقنية والتحضيرية للمحكمة. وتقوم مفوضية الاتحاد الأفريقي، عملا بالولاية المنوطة بها بموجب الفصل الخامس، بوضع الصيغة النهائية للوثائق التأسيسية للمحكمة المختلطة، مثل النظام الأساسي والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. كما يستعد الاتحاد الأفريقي لجمع كل الأدلة المتاحة حتى يتسنى بناء ملفات المحاكمات في نهاية المطاف.

161 - ويمكن أن تتواصل الجهود الرامية إلى إنشاء لجنة تقصي الحقائق والمصالحة ولأم الجراح، وهيئة التعويض وجبر الضرر، وكذلك أعمال عمل السلطات الوطنية من أجل محاكمة مرتكبي الجرائم الأدنى رتبة والجرائم الأخف، بالتوازي مع الجهود الرامية إلى إنشاء المحكمة المختلطة. وفي حين أن بعض التسلسل الزمني الطبيعي لهذه الأنشطة يمكن أن يحدث، فإن معظم أصحاب المصلحة لم يشعروا بأن التسلسل المقصود ضروري أو مفيد. وأكد المحاورون الذين لديهم خبرة في تنفيذ آليات تقصي الحقائق والمصالحة والعدالة في مرحلة ما بعد النزاع في أجزاء أخرى من أفريقيا على ضرورة اتباع نهج شامل للمصالحة والعدالة في مرحلة ما بعد النزاع منذ البداية. واقترحوا أن يتفق مواطنو جنوب السودان على مستقبل مشترك للبلد، وأن المناقشات بشأن هذا الأمر يجب أن تُجرَى على مستوى القرى والمقاطعات والولايات وعلى الصعيد الوطني للتوصل إلى آليات قانونية للمساءلة، و تعزيز المصالحة بشكل أعمق. وينبغي أن تؤدي هذه العملية إلى تشجيع امتلاك زمام المبادرة فيما يتعلق بالمشاكل التي تهدف إلى معالجتها، وكذلك الحلول التي تضعها لتلك المشاكل. واقتُرح كذلك إيلاء اهتمام خاص لتوعية المرأة بالفصل الخامس من اتفاق السلام المنشط، لا سيما على مستوى المجتمع المحلي، نظرا للأثر الخاص للعديد من الفظائع المرتكبة على المرأة.

162 - وبذلك ستُبنى الثقة بين الأطراف من القاعدة إلى القمة. ومن الأهمية بمكان أيضاً أن تعتمد المحكمة المختلطة وغيرها من الآليات المنصوص عليها في الفصل الخامس، جزئياً على الأقل، على الخبرة القانونية والخبرة في مجال التحقيقات المتاحتين في جنوب السودان نفسه. ولاحظ أصحاب المصلحة توافر بعض القدرات في البلد لدعم مبادرات العدالة والمصالحة، ولكن يجب الاستفادة من هذه القدرات وتطويرها أكثر. وأحاط فريق الاستعراض علماً بالحكم الوارد في اتفاق السلام المنشط الذي يقتضي من حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة إنشاء صندوق خاص لإعادة الإعمار، وكذلك باقتراح بعض المحاورين بأنه يمكن لهذا الصندوق أن يدعم التعويضات الجماعية للناجين، مع إفادة المجتمعات المحلية على نطاق أوسع. وأخيراً، استمع الفريق أيضاً إلى نداءات هامة لإيلاء الاهتمام، خلال العمليات المتعلقة بلجنة تقصي الحقائق والمصالحة ولأم الجراح، وعمليات جبر الضرر، للاحتياجات النفسية المتعددة الجوانب للعديد من مواطني جنوب السودان المتضررين من النزاع.

163 - وتبين من المشاورات أن ثمة حاجة إلى قيام البعثة بتعزيز تفاعلها الاستراتيجي مع الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وغيرهما من أصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن سبل استئناف الحوار مع حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة بخصوص تنفيذ الفصل الخامس من اتفاق السلام المنشط، بما في ذلك ما يتعلق منه بالمحكمة المختلطة. وفي حين أن الاتحاد الأفريقي واللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جنوب السودان قد يكونان في وضع أفضل لقيادة هذه الجهود، يمكن للبعثة أن تقدم الدعم من خلال الاستفادة من وجودها المادي الواسع النطاق في جنوب السودان، وولايتها في مجال المساعي الحميدة، وسلطتها للدعوة إلى الاجتماعات، وعلاقتها الوثيقة بوكالات التنمية. وعلى وجه الخصوص، يمكن للبعثة ولفريق الأمم المتحدة القطري أن يعالجا المسائل المتبقية بشأن (أ) إمكانية أو كيفية إسهام الأمم المتحدة في إنشاء بنية تحتية أكثر استدامة للمحكمة المختلطة والآليات الأخرى المتوخاة في

الفصل الخامس؛ (ب) كيفية إقران العدل بمبادرات اقتصادية ومبادرات لكسب الرزق تعالج الأسباب الجذرية للعنف؛ (ج) كيفية أو إمكانية النظر في مسائل السكن والأراضي والممتلكات كجزء من المحادثات المتعلقة بالمصالحة والتعويضات.

سادسا - إعادة تشكيل الولاية والأولويات في المستقبل

ألف - آراء أصحاب المصلحة بشأن الخيارات العامة لإعادة التشكيل الممكنة للبعثة

164 - استمع فريق الاستعراض إلى مجموعة متنوعة من وجهات النظر بشأن إمكانية إعادة تشكيل ولاية البعثة وأنشطتها وقدراتها لضمان قدرتها على التكيف مع الديناميات المتغيرة للسلام والأمن في البلد. وشددت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والسكان المدنيون في جنوب السودان على أهمية استمرار البعثة في القيام بدورها في توفير الحماية المادية للمدنيين، وتعزيز احترام حقوق الإنسان، وزيادة الحيز المتاح للعمل المدني. وبالمثل، شددت بعض الجهات السياسية الفاعلة في جنوب السودان على أهمية مواصلة أنشطة الحماية المادية للمدنيين أو توسيع نطاقها، في حين اقترح آخرون تقليص دور البعثة في مجال الحماية المادية. ويتطابق هذا التباين في وجهات نظر الحكومة إلى حد كبير مع الانقسامات السياسية والعرقية الحالية في البلد، وهو ما يؤكد هشاشة التشكيلات السياسية الحالية وضرورة بناء الثقة والرؤية المشتركة في أوساط النخبة السياسية.

165 - ودعا أغلب أصحاب المصلحة في جنوب السودان ممن تمت استشارتهم خلال عملية الاستعراض إلى زيادة الدور الذي تقوم به البعثة في مجال المساعدة التقنية، ولا سيما فيما يتعلق بإصلاح قطاع الأمن، وعمليات التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج، وسيادة القانون، فضلا عن تقديم الدعم في بناء الطرق، وتشييد أنواع أخرى من الهياكل الأساسية، وتوفير أنواع أخرى من الدعم المباشر والمادي. غير أن متخصصين في تحليل النزاعات والجهات الفاعلة في العمل الإنساني والإنمائي دعوا بقوة إلى اتباع نهج "عدم الإضرار" في تقديم الدعم، بحيث يشمل هذا النهج اعترافا بأنه حين تقديم الدعم يمكن أن يساء استغلاله، كما يمكن أن يمنح السلطة لمؤسسات متحزبة بدلا من منحه لمؤسسات موحدة. وأحاط فريق الاستعراض علما أيضا بالآراء التي أعرب عنها فريق الأمم المتحدة القطري والتي مفادها أن توسيعا لدور البعثة في مجال المساعدة التقنية أو بناء القدرات ينبغي أن يتجنب تكرار الجهود التي يبذلها الفريق القطري والمنظمات غير الحكومية الدولية. وقد حددت وكالات فريق الأمم المتحدة القطري حاجة إلى إجراء مشاورات بينه وبين البعثة قبل أن تبدأ البعثة في القيام بأي أعمال إضافية في مجال المشورة أو بناء القدرات من أجل تحديد ما يجري تنفيذه بالفعل ومواءمة الأنشطة أو ضمان تكاملها.

166 - وتبيّن من المشاورات التي أجراها فريق الاستعراض أن إصلاح قطاع الأمن، وبعض جوانب نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، يتسمان بأهمية حاسمة لنجاح عملية السلام. غير أنهما يهددان أيضا بزعزعة المصالح السياسية والاقتصادية الحالية، الأمر الذي قد يؤدي إلى اندلاع المزيد من أعمال العنف. فعلى سبيل المثال، نظراً لضخامة حجم قوات الأمن والحاجة إلى فحص القوات، لن يتمكن جميع المقاتلين الحاليين من البقاء في قوات الأمن. وقد قامت الجماعات المسلحة بتنسيب الرتب على أساس معايير مختلفة، وقد تحتاج هذه الرتب إلى تعديل. ويمكن أن تؤدي هذه العمليات وغيرها من عمليات الإصلاح إلى ظهور معارضة في صفوف الكيانات المسلحة. وعلاوة على ذلك، كان من الواضح أن إصلاح قطاع الأمن

ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لن ينجحا بدون إرادة سياسية من جانب الحكومة لتحقيق إصلاح حقيقي، وبدون رؤية مشتركة بين الأحزاب حول خارطتي الطريق لإصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

167 - واستنادا إلى المشاورات، خلص فريق الاستعراض، أولا، إلى أن هناك حاجة إلى زيادة الدور السياسي للبعثة، بالتنسيق مع الجهات الفاعلة الإقليمية والقارية ودعما لجهودها. وثانيا، ينبغي أن يتركز دور البعثة في بناء القدرات على زيادة الدعم التقني المقدم للمهام المحددة في عملية السلام، ولا سيما المهام التي يمكن أن تعزز الحكم وسلسلة العدالة ومشاركة المرأة في العمليات السياسية والانتخابات ذات المصداقية. وينبغي للبعثة أيضا أن تركز على تعزيز بناء قدرات منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك القيادات والشبكات والمنظمات النسائية التي تؤدي دورا رئيسيا في الحوكمة المسؤولة. كما أن الإصلاحات الأوسع نطاقاً في مجالي الحكم والإدارة المالية أمر حيوي، ويمكن للبعثة أن تدعم هذه الإصلاحات من خلال التواصل السياسي. وتتطلب مصداقية البعثة، ومصداقية الأمم المتحدة بشكل أعم، اتباع نهج يقوم على "عدم الإضرار"، والعمل مع الكيانات الموحدة، وتحقيق التوازن في التواصل مع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية.

168 - وستحتاج البعثة إلى اعتماد نهج تدريجي في تقديمها للدعم التقني. وينبغي أن تستند التحولات في ولايتها وعملها إلى مدى وفاء الحكومة بالالتزامات الرئيسية، وإظهار الإرادة السياسية للإصلاح، وإبداء الاستعداد لمعالجة المسائل الرئيسية الأخرى، بما في ذلك القيود المفروضة على المجتمع المدني والحواجز التي تحول دون وصول البعثة والجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

169 - وأخيرا، يتعين أن يُتوخى في عمل البعثة تحقيق النتائج. وكما لوحظ، تشجع قيادة البعثة على زيادة التركيز على النتائج بدلا من الأنشطة. وقد أدى تنفيذ مرحلة أولية من النظام الشامل للتخطيط وتقييم الأداء إلى تحديد بعض النتائج وإلى عملية أولية لتقييم أنشطة البعثة في ضوء هذه النتائج.

باء - الصلاحية العامة للركائز المقررة الحالية

170 - بعد تقييم متعمق للديناميات الأمنية والسياسية الحالية في جنوب السودان، خلص فريق الاستعراض إلى أن الركائز الحالية لولاية البعثة لا تزال صالحة بشكل عام. بيد أنه بالنظر إلى التطورات الجارية في البلد، هناك حاجة متزايدة إلى أن تركز البعثة عملها السياسي على تقديم الدعم في تنفيذ عملية السلام وتقديم المزيد من المساعدة التقنية لتيسير إنشاء أو تعزيز العديد من هيئات الحكم المحددة في اتفاق السلام المنشط، وكذلك إنشاء هيئات وسن تشريعات تساعد على إجراء انتخابات ذات مصداقية. وينبغي تنفيذ الولاية الموسعة بالتشاور مع فريق الأمم المتحدة القطري والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والهيئات الإقليمية المنشأة لتقديم الدعم في تنفيذ الاتفاق، وكذلك مع الاتحاد الأفريقي. وينبغي أن تكون مكملة للأنشطة التي يضطلع بها فريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية لوضع الأسس الازمة لتحقيق مكاسب مستدامة وأطول أمداً.

171 - وينبغي للبعثة، وهي تعمل على تنفيذ الركائز الأربع لولايتها، أن تكفل تزامن أنشطتها مع العمل السياسي. فأنشطة الدعم التقني المقدم لحماية المدنيين ورصد انتهاكات حقوق الإنسان والإبلاغ عنها سيكون أثرها محدودا إذا لم تكن هذه الأنشطة ذات طابع استراتيجي وتفتقر إلى تأييد الجهات الفاعلة الوطنية. وينبغي أن تعتمد جهود البعثة وعملها السياسي إلى حد كبير على الخبرة الموضوعية والمعرفة بالسياقات

للجهات الفاعلة من المجتمع المدني والأكاديميين والباحثين في جنوب السودان، مع مواصلة بناء قدراتهم في المجالات التي تتمتع فيها البعثة بالخبرة.

جيم - بارامترات التنفيذ الناجح للأولويات الجديدة

172 - بالإضافة إلى توصيات أكثر تحديدا بشأن ولاية البعثة وأنشطتها وقدراتها، حدد فريق الاستعراض عددا من البارامترات التي تحتاجها البعثة لكي تتمكن من النجاح في تنفيذ ولاية تُناط بها في المستقبل تشمل الأنشطة التي ترد مناقشتها أدناه. أولا، هناك حاجة إلى تحسين أوجه التآزر بين مختلف عناصر البعثة. ورغم إحراز تقدم في هذا المجال، فإن هناك حاجة إلى تحقيق مكاسب إضافية. ثانيا، تحتاج البعثة إلى تسخير الفرص والقدرات المحلية من أجل بناء السلام. ثالثاً، ينبغي تعزيز التكامل بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري والمؤسسات المالية الدولية، ولا سيما فيما يتعلق بدعم عملية السلام. رابعاً، ينبغي السعي إلى تحقيق المزيد من التآزر مع موارد الأمم المتحدة الأخرى في المنطقة وفي مقر الأمم المتحدة على السواء. خامسا، تحتاج البعثة إلى تعزيز الشراكات مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي للاستفادة من الأدوات والخبرات الإقليمية، والغطاء الشرعي، لا سيما فيما يتعلق بالحوكمة. سادسا، بالإضافة إلى الحاجة إلى قدرات وخبرات متخصصة في الشؤون الجنسانية في مختلف عناصر القسمين النظامي والمدني للبعثة التي تم تسليط الضوء عليها بالفعل، تحتاج البعثة إلى تعزيز تعميم مراعاة المنظور الجنساني على جميع المستويات. وأخيرا، تحتاج البعثة إلى تحسين العلاقة مع الحكومة. وترد توصيات بهذا الشأن في الفرع السابع من هذا التقرير.

دال - الأولويات المحددة

1 - تقديم الدعم في تنفيذ اتفاق السلام المنشط وعملية السلام وعمليات الحكم ذات الصلة

173 - كما نوقش في هذا التقرير، يحدد اتفاق السلام المنشط بشكل عام إنشاء أو إصلاح عدد من المؤسسات واللجان التي من شأنها أن تساعد على بناء سيادة القانون، ووضع ضوابط وموازين فيما بين السلط الثلاث، والتصدي للفساد والإفلات من العقاب. وينبغي أن تزيد البعثة من دعمها التقني ودورها الاستشاري في هذه العمليات والهيئات، بالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والجهات المانحة الرئيسية، مثل الاتحاد الأوروبي، ويمكن أن تبدأ في القيام بذلك في الأجل القريب، مع توقع معقول بأن يكون لهذه الأنشطة أثر إيجابي.

(أ) دعم نظام العدالة وسيادة القانون

174 - ينبغي أن تزيد البعثة على وجه الخصوص من دعمها الموجه إلى نظام العدالة الوطني، والمحاكم المتنقلة، وعملية صياغة الدستور، ووضع تشريعات دعما لعملية السلام، والإدارة المالية، وهيئات مكافحة الفساد. وينبغي أن يشمل الدعم الذي تقدمه البعثة لتطوير مؤسسات حكم شفافة وخاضعة للمساءلة في جنوب السودان جهودا لضمان أن تشمل اللجان والآليات النساء والشباب، وينبغي أن يستفيد من أنشطة منظمات حقوق المرأة والشباب التي تعمل بالفعل في هذه المجالات. ولاحظ فريق الاستعراض أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وضع برامج لدعم سلسلة العدالة في جنوب السودان، تشمل تحديث الهياكل الأساسية للسجون، وتوفير التدريب لموظفي ونزلاء السجون، وإنشاء قاعدة بيانات لموظفي السجون من أجل تتبع النزلاء والموظفين. ومع ذلك، أكد مسؤولون من جنوب السودان أنه على الرغم من البرمجة الحالية، لا تزال

الاحتياجات كبيرة. وينبغي أن تكون أنشطة البعثة مكملة لبرامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وليس تكراراً لها. والممثل الخاص للأمين العام لجنوب السودان، بصفته موظف الأمم المتحدة الأعلى مرتبة في جنوب السودان، هو جهة التنسيق العالمية المعنية بجوانب سيادة القانون في البلد، وينبغي أن ييسر وضع استراتيجية متسقة للدعم الذي تقدمه البعثة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها للهياكل والعمليات المتعلقة بالعدالة وسيادة القانون والمساءلة في جنوب السودان. وينبغي أيضاً أن تواصل البعثة تقديم الدعم التقني لوضع تشريعات بشأن المساكن والأراضي والممتلكات، وآليات وطنية لحل المنازعات المتعلقة بالمساكن والأراضي والممتلكات. وتمشياً مع سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، ستحتاج البعثة إلى ضمان ألا يسهم هذا الدعم في انتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين.

(ب) العمل في مجالي إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

175 - لا تملك البعثة سوى قدرة محدودة على العمل في مجالي إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وهي ليست الجهة الفاعلة المثالية لدعم بعض جوانب إصلاح قطاع الأمن. وعلاوة على ذلك، أشار عدد من مسؤولي البعثة وخبراء مراكز الفكر إلى أنه من غير المرجح أن يكون لتوسيع نطاق هذه المهام ودعمها بشكل أكبر تأثير إيجابي ذو شأن في الوقت الراهن، بل قد يكون لذلك أثر سلبي، ما لم تُظهر الجهات الفاعلة السياسية إرادة الانخراط في إصلاحات جادة. غير أنه يمكن للبعثة أن تزيد من المساعدة المقدمة لوضع رؤية واستراتيجية وطنيتين لإصلاح قطاع الأمن تراعيان الاعتبارات الجنسانية السياقية ذات الصلة. وينبغي أن تكون هذه الخطة واقعية من الناحية المالية، وشاملة من الناحية العرقية، ولامركزية. ويتعين على الأطراف أن تتفق على الحجم الإجمالي لقطاع الأمن، وإدماج الجماعات المسلحة، وتأهيل الأفراد من الناحية المهنية. وينبغي للبعثة أن تتعاون مع الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية واللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها في تقديم الدعم اللازم لوضع الخطة.

176 - وخلص فريق الاستعراض من المشاورات التي أجراها إلى أنه يمكن للبعثة أيضاً أن تؤدي دوراً تنسيقياً في مجال إصلاح قطاع الأمن يشمل صلاحية عقد اجتماعات عن طريق إنشاء منبر منظم لإشراك الجهات المانحة والجهات الفاعلة المحتملة في جنوب السودان في مجالي إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ويمكن استخدام المنبر لمواءمة وجهات النظر والخطابات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بين الجهات الفاعلة الدولية، ولإنشاء إطار عمل لمشاركة الجهات الدولية الفاعلة بشكل مسؤول. ويمكن أن يساعد هذا المنبر على التغلب على تردد المانحين في المشاركة في إصلاح قطاع الأمن من خلال تعزيز النظم لضمان عدمِ اختلاس المعونة، والاتفاقِ على شروط مسبقة لزيادة المساعدة، وممارسةِ ضغط سياسي منسق من أجل التنفيذ. وإذا وُجدت إرادة سياسية متزايدة لإصلاح قطاع الأمن بشكل مجد، وشرعت الحكومات والهيئات الدولية في المشاركة الثنائية في مجال إصلاح قطاع الأمن، يمكن أن تضطلع البعثة بدور تنسيقي لهذه الجهات الفاعلة لتجنب الثغرات والمشاكل الناشئة عن قيام الجهات الفاعلة الثنائية باستحداث مجموعة متنوعة من نماذج الأمن والتدريب.

177 - وترتبط جوانب معينة من نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ارتباطا وثيقا بإصلاح قطاع الأمن، لأن لجنوب السودان حاليا قطاعا أمنيا ضخما ولا يمكن تحمل تكاليفه، وفي إطار عملية التجميع والفحص، سيلزم نزع سلاح بعض الجنود وتسريحهم وإعادة إدماجهم. ويمكن للبعثة أن تسهم في هذه العملية من خلال

تقديم المشورة التقنية إلى اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بشأن مسائل من قبيل وضع معايير الأهلية. ويمكن للبعثة أيضا أن تواصل القيام بدور محدود من خلال برامج الحد من العنف على صعيد المجتمعات المحلية. غير أنه من المرجح أن تكون وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والجهات الفاعلية في العمل الإنساني في وضع أفضل لأداء العديد من جوانب هذا العمل، وأي برامج تنفذها البعثة بشكل مستقل يُرجح أن تكون ضيقة النطاق للغاية بحيث لا يكون لها تأثير ذو بال. ولذلك، ينبغي للبعثة أن تعمل بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها على وضع برامج أكثر شمولاً للحد من العنف على صعيد المجتمعات المحلية من أجل تهيئة الفرص لإعادة الإدماج ومعالجة الأسباب الجذرية للتجنيد والعنف. ولا تندرج حاليا أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج كمهام في ولاية البعثة. ويمكن أن ينظر مجلس الأمن في إدراج دور تقني/استشاري للبعثة في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، يكون محدوداً جداً بحيث يكون واضحا أن البعثة لا يُتوقع منها أن تؤدي دوراً تشغيلياً أو لوجستياً في دعم العملية في هذه المرحلة.

178 - وكما هو الحال بالنسبة لإصلاح قطاع الأمن، يمكن للبعثة أن تكون بمثابة جسر بين المؤسسات المالية الدولية والجهات الفاعلة في جنوب السودان القادرة على تمويل ودعم برامج أكثر شمولاً لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى جانب حكومة جنوب السودان. وفي الأجل المتوسط، إذا كان التمويل متيسرا لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتم وضع بعض الضمانات لمنع تسييس نزع سلاح المدنيين أو التلاعب به، يمكن للبعثة أن تنظر في تقديم دعم لوجستي وتشغيلي إضافي للجهود في هذا الميدان، بما في ذلك فحص المقاتلين، وإدارة الأسلحة وتدميرها. ومن غير المرجح أن ينجح نزع سلاح المدنيين الشامل ما لم تزدد ثقة المدنيين في قوات أمن جنوب السودان.

(ج) تقديم الدعم لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وذات مصداقية

179 - تمثل الانتخابات ذات المصداقية عنصراً حيوياً في عملية السلام: فالانتخابات السلمية والشفافة ستعزز احتمالات الاستقرار الطويل الأمد، في حين أن العملية الانتخابية التي لا تستوفي هذه المعايير ستقوض على الأرجح التقدم المحرز على مدى سنوات من الجهود المتواصلة، وستجعل خروج البعثة بصورة آمنة أمراً مستحيلاً. ويجب القيام بعدد من الإجراءات قبل إجراء انتخابات ذات مصداقية في جنوب السودان. وتشمل هذه الإجراءات إعادة تشكيل لجنة وطنية للانتخابات تكون مستقلة وذات كفاءة، على النحو المبين في اتفاق السلام المنشط، وإجراء تعداد محدث، وصياغة وإصدار الدستور وقانون الأحزاب السياسية، وتثقيف الناخبين وتسجيلهم. ومن المرجح أن يحتاج السودانيون الجنوبيون إلى دعم خارجي كبير لإنجاز هذه الخطوات، وينص الاتفاق على أنه يمكن للجنة الوطنية للانتخابات أن تطلب المساعدة التقنية من الشركاء الإقليميين والدوليين، لا سيما الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. ورحب المسؤولون الحكوميون الذين تحدثوا مع فريق الاستعراض بالدعم المقدم بشأن هذه الخطوات، كما أن البعثة في وضع جيد لتقديم المشورة التقنية وبذل المساعي الحميدة والقيام بالتنسيق العام وتقديم الدعم اللوجستي، بالتعاون والتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وينبغي أن يشمل هذا الدعم استراتيجيات لضمان إشراك النساء والشباب بشكل مجدٍ كناخبين ومرشحين، ولكفالة مواصلة الجهود الرامية إلى تنمية قدرات أصحاب المصلحة من المجتمع المدني، بمن فيهم القيادات النسائية، للمشاركة في عمليات الحكم.

180 - وفيما يتعلق بتوقيت هذا الدعم، أشار العديد من المحاورين إلى أنه من الأهمية بمكان أن تبدأ الجهود قبل بدء الدورة الانتخابية بفترة كافية. واتضح من المشاورات أنه سيُطلب من البعثة تقديم الدعم، ولكن ينبغي أن يتم توسيع نطاق عمل البعثة في مجال الشؤون الانتخابية على مراحل، وسيتعين أن يستند هذا العمل إلى ما يُحرز من تقدم مستمر نحو إجراء انتخابات ذات مصداقية، وكذلك الحوار بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإقليمية من جهة، والأمم المتحدة وحكومة جنوب السودان من جهة أخرى. ويمكن لأصحاب المصلحة المعنيين أن يضطلعوا ببعثة منسقة لتقييم الاحتياجات يمكن أن تكون أساسا لإجراء حوارات أولية بشأن ما سيترتب على دعمهم الانتخابي لجنوب السودان. ويمكن أن تعقب مثل هذه البعثة تقييمات مشتركة للتقدم المحرز نحو إجراء انتخابات ذات مصداقية بناء على بعض المؤشرات. ويمكن لهذه المؤشرات، إذا ما كان هناك نجاح في تحقيقها، أن تؤدي إلى تقديم المساعدة في كل مرحة جديدة من مراحل الدعم الانتخابي. ويمكن لهذا النظام أن يعزز التقدم، ولكن على الجهات الفاعلة أن تتجنب وضع خطوط حمراء، لأن القيام بذلك يمكن أن يمثل حافزا لأطراف النزاع للتأخير بدلاً من المضي قدماً. وينبغي للأمين العام إجراء محادثات مع البعثة والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي وسلطات جنوب السودان من أجل استكشاف إمكانية تعيين مسؤول رفيع المستوى من الأمم المتحدة خارج البعثة يتولى مسؤولية تنسيق العمل الإقليمي الرفيع المستوى بشأن الانتخابات، والاتصال مع النظراء المعنيين في الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وكبديل لذلك، يمكن أن يؤدي مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام للقرن الأفريقي هذا الدور، ولكن مع احتمال تجزئة العمل في هذه المسألة الحاسمة. وقد يكون الاتحاد الأفريقي في وضع جيد للقيام بدور رسمي أكبر في رصد وتقييم مستوى نزاهة وشفافية الانتخابات، بمساعدة لوجستية من الأمم المتحدة لنشر بعثات مراقبة كبيرة الحجم قصيرة الأجل وطويلة الأجل. وسيلزم التشاور مع جميع الأطراف لتحديد الأدوار والبارامترات المناسبة للتنسيق. وعلى أي حال، من المهم توحيد خطاب أصحاب المصلحة الدوليين.

181 - وفي ضوء تلك الاعتبارات، ينبغي تضمين ولاية البعثة اعترافا بتوسيع نطاق الدور التقني والسياسي والتنسيقي للبعثة فيما يتعلق بالدعم الانتخابي، مع توقع زيادة الدعم اللوجستي مع إزالة العقبات التشريعية وبدء تسجيل الناخبين وتثقيفهم. وبالإضافة إلى تقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات للمؤسسات الانتخابية في جنوب السودان إلى جانب وكالات فريق الأمم المتحدة القطري، ينبغي أن يقدم كل من البعثة والفريق القطري استراتيجياً الدعم لبناء القدرات لأصحاب المصلحة الآخرين المعنيين، مثل الأحزاب السياسية والقضاء ووسائط الإعلام والنساء وجماعات المجتمع المدني الأخرى. وينبغي للبعثة أن تواصل عملها في مجال الحوار على مستوى القاعدة الشعبية ومنتديات الأحزاب السياسية بالتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. ويمكن لهذه الجهود أن تعزز الحيز المتاح للعمل المدني الذي تمس الحاجة إليه، وانفتاح عملية السلام على الجميع، والمساءلة بين المواطنين والجهات الفاعلة السياسية فيما يتعلق بتنفيذ اتفاق السلام المنشط، لا سيما الجوانب التي ستعود بالفائدة الأكبر على السكان المدنيين في جنوب السودان.

182 - ومع تقدم جنوب السودان من خلال عملية السلام ونحو إجراء الانتخابات، سيحتاج قسم الاتصال والإعلام التابع للبعثة إلى مضاعفة جهوده لتعزيز الوعي العام بالعملية الديمقراطية وبالمشاركة فيها. ولذلك، سيتعين توفير الموارد الكافية للقسم من حيث قدراته وموظفيه وميزانيته التشغيلية. وتتمثل الطريقة الرئيسية للبعثة في التواصل مع المجتمعات المحلية في إذاعة ميرايا، التي أفاد 78 في المائة من المجيبين على

استقصاء للتصورات أجرته البعثة بأنهم قادرون على الاستماع إليها. ولذلك ينبغي العمل على الحفاظ على قدرتها على البث.

(د) تعزيز العمل على المستوى دون الوطني

183 - شددت الجهات صاحبة المصلحة على أن أحد مواطن القوة في البعثة هو وجودها على نطاق واسع في جميع أنحاء البلد، على نحو ما نوقش. ولذلك، ينبغي أن يشمل دور البعثة في تقديم الدعم التقني وبذل المساعي الحميدة في مجالات العدالة وسيادة القانون والحكم، التركيز على العمل على المستوى دون الوطني الذي يدعم لامركزية هياكل العدالة والحوكمة، وهو مبدأ مكرس في اتفاق السلام المنشط وفي توصيات الحوار الوطني. وسيكون العمل التقني لدعم العدالة، وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أنجح إذا رافقته جهود المساعي الحميدة الاستراتيجية. وينبغي أن تعتمد البعثة نهج "عدم الإضرار" الذي يركز على الناجين في تقديم الدعم، ويشمل تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، وغيره من الأمور. وللقيام بذلك، من المرجح أن تحتاج البعثة إلى تعزيز قدرتها على تنفيذ السياسة، ورصد كيفية استخدام الدعم، وتقييم الأثر الإيجابي للأنشطة وكذلك أي عيوب يمكن أن تنشأ عن الدعم.

(هـ) تعزيز الشراكة مع الجهات الأفريقية صاحبة المصلحة والاستفادة من موارد الأمم المتحدة

184 - على نحو ما ورد سابقا، ينبغي أن يكون الدعم التقني المقدم في الإصلاحات المتعلقة بسيادة القانون، وعملية وضع الدستور، وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والانتخابات مصحوبا بشراكة معززة للأمم المتحدة مع الجهات الفاعلة الإقليمية لتشجيع الأطراف على الالتزام بعملية التنفيذ. وفي هذا الصدد، ينبغي من الآن فصاعدا أن تشمل الجهود المبذولة مواصلة للمبادرات المشتركة، مثل الزيارات التي يقوم بها وكيل الأمين العام لعمليات الأمم المتحدة للسلام لاكروا ومفوض السلم والأمن في الاتحاد الأفريقي إسماعيل شرقي، بمشاركة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وتوسيع نطاق هذه المبادرات المشتركة لتشمل بلدان المنطقة من أجل تشجيع الحوار المستمر؛ وإجراء زيارات مشتركة يشارك فيها الأمين العام ورئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي عند الاقتضاء؛ وإيفاد بعثات ميدانية مشتركة بين مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إلى جنوب السودان، تمشيا مع التفاهم الأوسع نطاقا الذي توصلت إليه هاتان الهيئتان لتعزيز الشراكة فيما بينهما. وعلى أرض الواقع، ينبغي أن تنظر البعثة في تقديم الدعم التقني واللوجستي المعزز لمكاتب الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في جوبا وللهياكل التي تقودها الهيئة الحكومية الدولية المسؤولة عن رصد وقف إطلاق النار وتنفيذ اتفاق السلام المنشط.

185 - وقد تبين من المشاورات وجود إمكانية لتعزيز دوري المبعوث الخاص للأمين العام إلى القرن الأفريقي ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي من أجل التواصل بمزيد من الفعالية مع بلدان المنطقة والاتحاد الأفريقي (بما في ذلك اللجنة المخصّصة الرفيعة المستوى المعنية بجنوب السودان وأعضاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي)، وأثناء القيام بذلك، حث تلك الأطراف على مواصلة مشاركتها النشطة في عملية السلام وتوعيتها بشأن الحالة على أرض الميدان. وينبغي أن يشمل ذلك توعيتها بالتحديات المتعلقة بحرية التنقل وحقوق الإنسان والقضايا الإنسانية، لكي تعمل تلك الأطراف على إدراج الشواغل بشأنها في تفاعلها مع الجهات الوطنية المعنية. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تنظر البعثة ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي ومكتب المبعوث الخاص في العمل كفرقة عمل إقليمية غير رسمية، بمشاركة

مقر الأمم المتحدة، في إطار استراتيجية الوقاية الشاملة في منطقة القرن الأفريقي المشار إليها أعلاه. والمقصود أن تجتمع فرقة العمل هذه بانتظام لتقييم الحالة والاتفاق على الخطوات التي يتعين اتخاذها. وستقوم البعثة بقيادة العمل مع الجهات المعنية صاحبة المصلحة في جنوب السودان، وسيقوم المبعوث الخاص بقيادة التفاعل مع الهيئة الحكومية الدولية وبلدان المنطقة، وسيتولى مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي مهمة تنسيق الجهود الموجهة إلى الاتحاد الأفريقي وهياكله ذات الصلة والدول الأعضاء المعنية، بسبل منها القيام بزيارات منتظمة. ويمكن أن يضع المقر، بالتشاور مع كيانات منظومة الأمم المتحدة في الميدان، توجيهات محددة بشأن كيفية إجراء هذه التفاعلات.

186 - ويمكن تحقيق آثار مفيدة مباشرة بزيادة التنسيق وتعزيز التكامل بشأن القضايا ذات الأولوية بين المبعوثين الخاصين للبلدان والمنظمات في المنطقة المعنيين بجنوب السودان، والمبعوثين الخاصين للصين والمملكة المتحدة والنرويج والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وينبغي أيضا أن تكثف البعثة وآلية الرصد والتحقق من الترتيبات الأمنية الانتقالية، بالاشتراك مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي، من مشاركتهما من خلال اجتماعات رفيعة المستوى لضمان اتخاذ إجراءات بشأن تقارير الآلية. ويندرج دعم هذا التنسيق ضمن الولاية المنوطة بالبعثة بموجب قرار مجلس الأمن 2514 (2020) المتمثلة في استخدام المساعي الحميدة لدعم عملية السلام، بما في ذلك عمل اللجنة المشتركة للرصد والتقييم التي أعيد تشكيلها. ويوصي فريق الاستعراض أيضا بأن تتعاون البعثة وكيانات منظومة الأمم المتحدة المعنية بشكل ملموس مع الاتحاد الأفريقي والمؤسسات المتخصصة لمساعدة الحكومة على التصدي للتحديات الخطيرة التي تواجه البلد على صعيد الحوكمة، بما في ذلك الفساد، استنادا إلى الأحكام الواردة في الفصل الرابع من اتفاق السلام المنشط والصكوك الأفريقية ذات الصلة. وينبغي للبعثة ولفريق الأمم المتحدة القطري، عند الاقتضاء، أن يعززا قدرة هيئات الاتحاد الأفريقي ذات الصلة وأن يقدما دعمهما لتمكينها من تعزيز دورها. واتفق المحاورون على أن اضطلاع البعثة بدور أكثر وضوحا في مجالي التنسيق والدعم في مختلف هذه المسائل سيكون موضع ترحيب في الولاية المقبلة.

2 - حماية المدنيين

187 - إن الكثير من الأنشطة التي تضطلع بها البعثة دعما لعملية السلام والحوكمة تسهم أيضا في حماية المدنيين من خلال تهيئة بيئة توفر الحماية ومنع تجدد نشوب النزاعات. ولذلك فإن التعديلات التي أوصى فريق الاستعراض بإدخالها على هذه الركيزة من ركائز عمل البعثة تدعو أيضا إلى الرفع من تحول البعثة من التركيز على أنشطة المستوى الثاني من برنامج حماية المدنيين إلى التركيز على أنشطة المستويين الأول والثالث من برنامج حماية المدنيين. واستنادا إلى المشاورات التي أجريت مع مسؤولي البعثة، خلص فريق الاستعراض كذلك إلى أن البعثة ينبغي لها أن تتبع نهجا أكثر تكاملا واستراتيجية إزاء برنامج حماية المدنيين الذي يقوم على تحديد تهديدات محددة على المستوى دون الوطني، وعلى وضع استراتيجيات وخطط عمل متكاملة على مستوى المكاتب الميدانية تكون منسقة مع التفاعل السياسي الرفيع المستوى في جوبا. وينبغي أن يشمل هذا النهج الاستراتيجي التعاون مع المبعوث الخاص للأمين العام للقرن الأفريقي ومع مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي لتنسيق أنشطة الدعوة الإقليمية والقارية مع الجهات الحكومية الفاعلة والجهات الأخرى صاحبة المصلحة بشأن التهديدات والقضايا الرئيسية المتعلقة بالحماية. وينبغي أن يجري بانتظام تحديث خطط التحليل والعمل بشأن التهديدات والحماية، وليس على أساس نصف سنوي أو سنوي فقط. وقد بدأت البعثة بالفعل في القيام بتعديلات في هذا الصدد، وينبغي لها أن تواصل ترسيخ النهج

التي تربط بين المشاركة دون الوطنية والوطنية. وينبغي أن تشمل الجهود زيادة في التركيز على المستويين الأول والثالث من الحماية، على النحو المحدد في سياسة إدارة عمليات السلام ودليلها المعنون *حماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام*، وكذلك على كيفية إسهام عمل جميع العناصر في هذه المجالات في تحقيق نتائج محددة بوضوح في مجال الحماية.

188 - وفيما يتعلق بإعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين، أحاط فريق الاستعراض علما بالشواغل المتعلقة بمحدودية التقدم الذي أحرز في فحص وتدريب وتوحيد قوات الأمن التي ستكون مسؤولة عن حماية المواقع المعاد تصنيفها. وبينما كانت البعثة وقت إجراء مشاورات فريق الاستعراض قد وضعت جداول زمنية لإعادة تصنيف العديد من هذه المواقع، فقد تأكد من المشاورات التي جرت مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني أن عمليات إعادة تصنيف هذه المواقع في المستقبل ينبغي أن تستند إلى تحليل مفصل لأمور الأمن والحماية، بما في ذلك تحليل للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات والتقييمات التطلعية للديناميات السياسية والأمنية. وينبغي للبعثة كذلك، تمشيا مع التوجيهات الواردة في سياسة ودليل إدارة عمليات السلام بشأن حماية المدنيين، أن تراعي ميزتها النسبية، والأثر المحتمل للحماية التي تقدمها في مواقع ثابتة مقارنة بعمليات الانتشار المتنقلة. وسيتطور الأثر المحتمل لهذه الأنشطة المختلفة مع حدوث تحولات في بيئة عمل البعثة وفي قدراتها. واتفقت البعثة والجهات الفاعلة في العمل الإنساني على ضرورة زيادة التعاون لتحديد خرائط طريق لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا وعلى أنه ينبغي أن يستند في وضع هذه الخرائط على التشاور مع المشردين داخليا أنفسهم.

189 - وينبغي للبعثة أيضا أن تزيد من التواصل بشأن ما تبقى من عمليات إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين. فمن شأن تعزيز التواصل أن يحد من أي شواغل تتعلق بالسمعة يمكن أن تنشأ نتيجة لقرار إعادة تصنيف المواقع، وينبغي لذلك أن يشمل التواصلَ بشأن الخطط بوضوح وشفافية وبأسلوب استراتيجي، والتواصل مع المشردين داخليا بغرض التشاور معهم. فمن شأن هذا التواصل أن يتيح للبعثة تحديد ومعالجة بعض ما لديهم من مخاوف وشواغل لا شك في أن الكثير منها مخاوف وشواغل مشروعة، وإن كان بعضها ناجما فيما يبدو عن صدمات مضاعفة سببها سنوات من العنف وخطابات النخب القائمة على المصالح السياسية. وينبغي للبعثة، بوجه أعم، أن تنظر في استكشاف الكيفية التي تستطيع بها استخداما الدراسات الاستقصائية التي تستطلع بها سنويا تصورات السكان المدنيين لتعميق فهمها لما لها من احتياجات في مجال الاتصالات الاستراتيجية، ولمعالجة الثغرات التي تعتري فهم المدنيين لولاية البعثة وأنشطتها بشكل أكثر فعالية.

190 - وستحتاج البعثة إلى تخصيص جزء من القوة للقيام بدوريات في المناطق الخالية من الأسلحة التي تُقام حول مواقع حماية المدنيين المعاد تصنيفها، وينبغي للبعثة أن تحتفظ بقوات للرد السريع من أجل التصدي للتهديدات. وينبغي لشرطة الأمم المتحدة أن تحتفظ بأفرقة للاستجابة السريعة لدعم الشركاء في العمل الإنساني وحماية المشردين داخليا حسب الحاجة. وينبغي للبعثة أن تضع خططا للطوارئ لتوسيع نطاق وجود القوة وشرطة الأمم المتحدة متى أفادت معلومات الإنذار المبكر أن الحالة الأمنية ربما تتدهور وأن المواقع تتعرض للتهديد. وقد تواصلت البعثة مع السلطات الحكومية على الصعيدين الوطني والمحلي للتخطيط للعمليات الانتقالية وطلب التزام تلك السلطات باحترام حقوق المشردين داخليا. ووضعت البعثة أيضا مذكرة تفاهم مع جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان بشأن حماية مواقع حماية المدنيين المعاد تصنيفها والمناطق الخالية من الأسلحة المحيطة بها. وهذا أساس جيد يمكن للبعثة أن تواصل، بالاستناد إليه، تقديم بعض الدعم لجهود تسيير الدوريات في هذه المناطق وفي مناطق العودة، كما هو الحال في مواقع

المشـــردين داخليا الأخرى في جميع أنحاء البلد، وأن تتقاســـم أماكن العمل مع جهاز الشـــرطة الوطنية لجنوب السـودان بجوار مواقع حماية المدنيين المعاد تصـنيفها لتقديم نوع من المسـاعدة الفنية المتقدمة. وسـيسـهم في تعزيز قدرات الشرطة الوطنية ومهاراتها، مع ضمان استمرار حماية المشردين داخلياً من العنف الجسدي.

191 - وعلى نحو ما جرت مناقشـــته، تقدم البعثة حاليا الدعم الفني إلى جهاز الشـــرطة الوطنية لجنوب السودان بشأن العنف الجنسي والجنساني وجرائم الأحداث، وهي تتقاسم أماكن العمل مع الشرطة في جوبا للقيام بذلك. ويبدو أن هناك ما يكفي من التأييد من حكومة جنوب السودان لتوسيع نطاق مبادرة تقاسم أماكن العمل إلى مناطق أخرى من البلد. وينبغي أن تركز المساعدة التقنية الأوسع نطاقا المقدمة إلى الشرطة على الخفارة المجتمعية وينبغي أن يُراعى فيها على وجه التمام أن كبار مسـؤولي الشـرطة في بعض مناطق البلد يُزعم أنهم شاركوا في هجمات عسكرية وأنهم مسؤولون عن ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وينبغي أن يكون تشكيل قوة شرطة موحدة شرطا مسبقا لبذل جهود أوسع نطاقا في مجال بناء القدرات تشمل التدريب التكتيكي والدعم العملياتي. وسيتعين على البعثة أن تعمل بنهج "عدم الإضـرار" في جهود بناء قدرات جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان، وأن تنفذ بكل صرامة سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

192 - وأن تكون البعثة قادرة على تحريك قواتها وأفرادها في منطقة أوســـع نطاقا أمر بالغ الأهمية لتنفيذ الولاية المنوطة بها في مجال حماية المدنيين. ولذلك، ينبغي للبعثة أن تركز على تحســـين حركتها وكفاءتها حتى تكون أقدر على إنزال قواتها إلى أي مكان يُصـــنف من البؤر الســـاخنة. وينبغي إنجاز اســـتعراض مستفيض لبيانات احتياجات الوحدات للقيام بتحديد دقيق للمعدات المطلوبة والمعدات غير المستغلة استغلالاً كاملاً وما ينبغي الاســتعاضــة عنه. ومن شــأن إعادة تصــنيف بعض مواقع حماية المدنيين أن يتيح قوات إضـــافية للانتشـــار المتنقل، وينبغي إعادة اســـتثمار جزء من هذه القدرة في زيادة الوصـــول بالعمليات إلى المناطق النائية، وتقديم الحماية في البؤر السـاخنة، والمناطق التي يُحتمل أن يعود إليها النازحون، والمناطق ذات الأولوية التي تطلب فيها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني المساعدة لتيسير إيصال المعونة. وينبغي أن تســـتمر الجهود الرامية إلى كفالة التكامل في الدوريات. وينبغي أيضـــا أن تواصـــل البعثة منح الأولوية لتســـيير دوريات القوة وفق النهج المحوري، وأن تكفل اســـتثمار قدرات إضـــافية في الدوريات الطويلة الأجل المحددة الأهداف. ونظراً لمحدودية قدرة البعثة على السـفر عبر الطرق خلال موسـم الأمطار، ونفقة السـفر جواً، ينبغي للأمم المتحدة، كما اقترح مسؤولو البعثة، أن تستكشف أنسب السبل لزيادة استخدام البعثة للسفر النهري لتعزيز التنقل استناداً إلى تقييم للأثر البيئي لهذا الخيار، في جملة أمور.

193 - وينبغي للبعثة أن تنظر كذلك في تعديل الطريقة التي تســـتخدم بها مســـاعدي شـــؤون الاتصـــال المجتمعي وتدير شـــؤونهم لتمكينهم من المســـاهمة بقدر أكبر في تطوير شـــبكات الإنذار المبكر. ومن بين ما يمكن أن تقوم به البعثة من تعديلات في هذا الصدد تحويل خط الإبلاغ الأولي لمساعدي شؤون الاتصال المجتمعي إلى شـــعبة الشـــؤون المدنية التابعة للبعثة، مع الإبقاء على بعض مهام الإبلاغ والرقابة المزدوجة لرؤساء المكاتب الميدانية. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من المفيد توفير التدريب داخل البعثة لتعزيز مهارات الموظفين النظاميين، ولا سيما مراقبو الأمم المتحدة العسكريون، في مجال الإبلاغ.

194 - وينبغي للبعثة أيضـــا أن ترفع من نوعية تعاونها مع الجهات الفاعلة في العمل الإنســـاني لتحديد البؤر الســـاخنة، عند الاقتضـــاء، وعندما تكون هذه الجهات الفاعلة راغبة في إطلاع البعثة على هذه المعلومات. ويمكن القيام بالمزيد على وجه الخصـــوص من خلال تبادل المعلومات عن أنماط ومســـتويات العنف الجنســـي المرتبط بالنزاعات، مع احترام خصـــوصـــية الناجين. ولبروتوكولات بناء العلاقات وتبادل

المعلومات طور حاسم في تحسين تبادل المعلومات. وينبغي للبعثة أيضا أن تنظر في تعزيز تبادل الأدلة مع الهيئات الإقليمية المكلفة أيضا بتوثيق الأدلة المتعلقة بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات وغيره من انتهاكات حقوق الإنسان.

195 - وأخيرا، لاحظ فريق الاستعراض أن البعثة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها بإمكانها، باستخدام مزاياها النسبية، أن تزيد مما تحدثه من أثر عن طريق تعزيز التنسيق فيما تبذله من جهود لمعالجة الأسباب الجذرية للعنف وأوجه النقص في سيادة القانون والحوكمة. ويمكن أن يؤدي هذا التنسيق إلى توسيع لنطاق المبادرات الممولة من خلال صندوق استئماني متعدد الشركاء للمصالحة وتحقيق الاستقرار وبناء القدرة على الصمود.

3 - رصد حقوق الإنسان والتحقيق بشأنها وتعزيز المساءلة

196 - بالنظر إلى أن احتمال تعرض قادة المجتمع المدني في جنوب السودان للاضطهاد احتمال مرتفع أصلا، وبالنظر إلى أن فترة الانتخابات يمكن أن تجر من ورائها مخاطر جمة في هذا الصدد، سيكون من المفيد أن تزيد البعثة من تركيزها على حماية المدافعين عن حقوق الإنسان. ويمكن لمجلس الأمن أن ينظر في إدراج هذا التركيز في الولاية المنوطة بالبعثة، إذا اقتضى الأمر. ويتعين على البعثة أيضا أن تزيد من تركيزها على العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات وفهمها لهذا العنف باعتباره جانبا رئيسيا من جوانب النزاع التي تقوض السلام. وتضمن الإبلاغ العام الذي قامت به شعبة حقوق الإنسان في عامي 2019 و 2020 تقارير ركزت تحديدا على العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، وساهم مسؤولو البعثة في بناء قدرات البلد المتعلقة بمعالجة العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات من خلال التدريب وإعداد المناهج الدراسية. لكن هذه الجهود بحاجة إلى دعم أوسع نطاقا من جانب البعثة. وقد اقترح بعض المحاورين أن يُدمج في عمل البعثة، متى أمكن، وحيثما وجدت لديها أوجه قصور، الخبرات والقدرات المتخصصة التي تتاح من خلال كيانات أخرى من منظومة الأمم المتحدة، مثل هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة). وسيتعين أيضا على شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة، إلى جانب القسم الاستشاري لشؤون سيادة القانون وموظفي الشؤون الانتخابية التابعين للبعثة، دعم الإصلاحات التشريعية المتوخاة في إطار تنفيذ اتفاق السلام المنشط.

197 - وتعتبر مبادرة تتبع الخسائر البشرية في صفوف المدنيين التي أطلقتها شعبة حقوق الإنسان إنجازا ملحوظا ينبغي الحفاظ عليه. وينبغي أن تكفل البعثة مواءمة وتكامل جهودها في هذا الصدد مع جهودها المتعلقة بالإنذار المبكر ومع جهود تتبع الحوادث التي تديرها أقسام أخرى فيها. وعلاوة على ذلك، وفي ظل زيادة عمل قوة البعثة بنمط الحماية المتنقلة، ينبغي للبعثة أن تنظر فيما إذا كان نقل قدرات إضافية من المراكز الثابتة إلى فريق التحقيق السريع التابع لها لزيادة قدراته سيتيح تحقيق المزيد من المكاسب من حيث إجراء التحقيقات والإبلاغ في الوقت المناسب.

198 - وكما نوقش سابقا، ينبغي أن تنظر البعثة في زيادة التنسيق الصريح مع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جنوب السودان. وينبغي للبعثة وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية في منظومة الأمم المتحدة أن تنظر أيضاً في إقامة شراكات استراتيجية مع هيئات الاتحاد الأفريقي وآلياته، وكذلك في التعامل مع الجهات الفاعلة القارية، مثل اللجنة المخصّصة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي والمعنية بجنوب السودان، للدفع قدما بجدول أعمال حقوق الإنسان من مختلف جوانبه. ويمكن أن تشمل هذه الجهود تبادل المعلومات

بين البعثة واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، عن طريق مقرر هذه اللجنة المعني بجنوب السودان، وبث رسائل منسقة أو مشتركة. ومع التقدم في تنفيذ المحكمة المختلطة لجنوب السودان، من المرجح أن تحتاج البعثة إلى تبادل المعلومات مع مفوضية الاتحاد الأفريقي وتقييم الدعم الإضافي الذي قد تكون البعثة في وضع جيد لتقديمه إلى المحكمة. وفي حين أنه لا يزال من غير الواضح ما إذا كانت الحوارات على المستوى الشعبي ستؤدي دورا في تشكيل لجنة تقصي الحقائق والمصالحة ولأم الجراح، كما أنه من غير الواضح ما ستكون عليه طبيعة هذا الدور، فإن شعبة حقوق الإنسان والقسم الاستشاري المعني بسيادة القانون التابعين للبعثة سيكونان في وضع جيد لدعم الاتحاد الأفريقي في إجراء مشاورات على مستوى القاعدة الشعبية بشأن لجنة تقصي الحقائق والمصالحة ولأم الجراح وتقديم الدعم التقني في إنشائها.

4 - تهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الإنسانية

199 - ينبغي أن تحيي البعثة حوارا مع الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني حول ما يُتوقع من البعثة من تصدٍ لحالات الطوارئ التي تهدد كلا من الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والعمليات الإنسانية. فقدرة البعثة على الاستجابة لحالات الطوارئ تختلف باختلاف المواقع، ومن المهم أن يكون هناك وضوح بشأن الدور الذي يمكن أن يُتوقع من البعثة أن تضطلع به في المواقع الميدانية. ومن ثم ربما كان إجراء حوار ضروريا على الصعيدين المركزي والميداني. وقد تحتاج البعثة إلى أن تتواصل بشكل أكثر تشديدا واتساقا مع قواتها بشأن الدور المتوقع منها إذا ما تلقّت طلبا لتقديم المساعدة الطارئة أو إذا التمست الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني المأوى في مجمع تابع للبعثة.

200 - قد تحتاج الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني التي تقرر تحويل التمويل من تقديم للخدمات على أساس الحالة إلى تقديم للخدمات على أساس الحاجة بسبب إعادة تصنيف موقع من مواقع حماية المدنيين، إلى دعم إضافي من الوحدات المتنقلة التابعة للبعثة لضمان الأمن اللازم لإيصال المساعدات الإنسانية. ويتعين أن يقدم هذا الدعم بما ينبغي من الحرص، بحيث يُراعى التمييز الواضح بين البعثة والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، ودون إخلال بمبادئ العمل الإنساني.

سابعا - قدرات البعثة

ألف - هيكل العنصر العسكري وقدراته

201 - يبلغ الحد الأقصى لقوات البعثة 000 17 فرد. غير أن البعثة ظلت تعمل بمستويات تقل كثيرا عن الحد الأقصى للقوات، حيث كان للبعثة 621 14 فردا في جنوب السودان وقت إجراء الاستعراض الاستراتيجي المستقل. وفي حين أن العنف لم يعد عند المستويات التي أدت إلى رفع الحد الأقصى للقوات في عامي 2016 و 2017، فقد تسبب استغلال العنف القبلي لأغراض سياسية في زيادة حوادث العنف وعدد الأشخاص المتضررين من العنف في عام 2020، مقارنة بعام 2019. وعلاوة على ذلك، من المرجح أن تزداد مستويات العنف مع اقتراب الانتخابات، بالإضافة إلى عدم اليقين الاقتصادي. ومن غير المرجح أن تؤدي بلدان المنطقة دورا قويا كما كانت عادتها، إذ يُتوقع أن تحول اهتمامها إلى أولوياتها الوطنية. وفي حين أنه من غير المرجح أن يكون لدى البعثة عدد كاف من القوات لمنع حدوث أسوأ سيناريوهات العنف ضد المدنيين خلال الانتخابات، فإن البعثة ستحتاج إلى ما يكفي من القوات لتثبيط مستويات العنف المنخفضة وحماية المدنيين في مجموعة متنوعة من البؤر الساخنة المحتملة في جميع أنحاء البلد. وأي

حاجة إلى زيادة قوام قوات البعثة قبل الانتخابات ستستغرق سنة تقريبا للوصول إلى مرحلة النشر الفعلي للقوات على أرض الميدان. وعلاوة على ذلك، واصلت الحكومة تأخير إصدار التصاريح لاستيراد المعدات البالغة الأهمية، بما في ذلك الأسلحة والذخائر، على الرغم من الإخطار المسبق. ولذلك، إذا تقرر تخفيض مستويات القوات المعتمدة تخفيضا كبيرا في الولاية المقبلة للبعثة، سيكون من الصعب عكس هذا التغيير قبل حدوث تدهور محتمل في الحالة الأمنية قبل الانتخابات.

202 - وكانت البعثة وقت إجراء فريق الاستعراض مشاوراته قد أعادت تصنيف ثلاثة مواقع لحماية المدنيين لتصبح مخيمات للمشردين داخلياً، وكانت لديها خطط لإعادة تصنيف مواقع إضافية في تشرين الثاني/نوفمبر 2020. وقبل إعادة تصنيف المواقع، كانت ست سرايا من سرايا المشاة، تشكل حوالي 14 في المائة من قوات المشاة التابعة للبعثة، توفر الحماية الثابتة في خمسة من مواقع حماية المدنيين في جميع أنحاء البلد. ومع إعادة تصنيف المواقع، ستظل البعثة بحاجة في المدى القريب إلى الاحتفاظ بنحو نصف قواتها الثابتة الحالية بالقرب من المواقع حتى تكون هناك قوات للرد السريع، ولتسيير الدوريات في المناطق الخالية من الأسلحة حول المواقع التي أعيد تصنيفها. ولذلك، فبينما عملية إعادة التصنيف المواقع ستتيح للبعثة قدرة إضافية على التنقل، فإن إعادة تصنيف ثلاثة مواقع لا تسمح بإجراء تخفيض كبير في أعداد القوات.

203 - واستمع فريق الاستعراض إلى مجموعة متنوعة من الآراء من الجهات صاحبة المصلحة بشأن إمكانية إعادة تشكيل العنصر العسكري للبعثة. ورأت قيادة البعثة أن تخفيض قوام قوات البعثة إلى ما دون مستويات النشر الحالية أمر مناسب للاعتراف بالتقدم الأولي المحرز في تنفيذ اتفاق السلام المنشط ولضمان توافر الأموال الكافية للأنشطة التنفيذية للبعثة، نظرا للبيئة غير المواتية في ميزانية حفظ السلام. ورأى العديد من الجهات صاحبة المصلحة الأخرى، بمن فيها بعض الدبلوماسيين ومعظم الجهات صاحبة المصلحة من بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، أن تخفيض عدد القوات أمر غير مستصوب نظرا لاحتمال استمرار وتزايد العنف في الفترة التي تسبق الانتخابات في جنوب السودان، وصعوبة البيئة الأمنية الإقليمية، وأهمية الحفاظ على الوجود الميداني للبعثة لدعم الأنشطة دون الوطنية. وأكد معظم الدبلوماسيين الذين استشارهم فريق الاستعراض أن البعثة ينبغي أن تكون، بغض النظر عن أي عامل آخر، ملائمة للغرض المنشود وأن يكون لديها قوات مناسبة للبيئة الأمنية الحالية. ورأى العديد من الجهات صاحبة المصلحة أنه من الضروري أن تحافظ البعثة على وجود ميداني ثابت قوي مع زيادة القدرة على التنقل في السنوات المقبلة لدعم الأعمال التحضيرية للانتخابات، وتوفير الحماية في مناطق عودة النازحين، ودعم إيصال المساعدات الإنسانية على صعيد مناطق شاسعة. ومن ثم، يمكن لبعض القوات التي لم تعد هناك حاجة إليها للقيام بمهام الحماية الثابتة لمواقع حماية المدنيين أن تكون من أصول البعثة إذا استُخدمت كاحتياطي واستُغلت وفق النهج المحوري للتعامل مع البؤر الساخنة ودعم أنشطة البعثة ذات الأولوية. ونظرا للطابع الدينامي للنزاع في جنوب السودان، يوصي فريق الاستعراض بأن تقيّم البعثة بانتظام مناطق انتشارها لضمان أن تكون مواقع القواعد مناسبة للتصدي للتهديدات.

204 - وفي ظل هذه العوامل وتحليل نقاط القوة والضعف الحالية لدى القوة، يوصي فريق الاستعراض بتخفيض الحد الأقصى لعدد القوات المأذون به إلى 000 15 فرد، ليعكس ذلك المستويات الحالية للانتشار الميداني. وهذا من شأنه أن يكون منسجما مع تطور الوضع الذي لم يعد كما كان في السابق لما بلغ العنف ذروته، كما أن فيه اعترافا بأن المسؤولين في جنوب السودان أحرزوا بعض التقدم في تنفيذ التزاماتهم بموجب

اتفاق السلام المنشط. ومن شأن هذا العدد أن يحافظ أيضا على قدرة البعثة على إدارة مستويات أقل من العنف المتفرق الذي يمكن أن يستمر أو حتى أن يزداد إذا لم تتحل الجهات الفاعلة السياسية بالإرادة اللازمة لتنفيذ اتفاق السلام المنشط تنفيذا كاملا، وفي ظل اقتراب موعد الانتخابات في البلد.

205 - ويمكن إجراء تخفيض إضافي في مستويات القوات المعتمدة للبعثة بمقدار كتيبتين في السنة المقبلة أو السنتين المقبلتين، ولكن فقط إذا استوفيت بالكامل شروط ومعايير محددة. ومن هذه الشروط ما يلي: حدوث تحسن كبير في حرية تنقل البعثة؛ وإعادة التفاوض على مذكرات التفاهم وبيانات احتياجات الوحدات لضمان قدرة القوات على الاكتفاء الذاتي وعلى الانتشار على مدى فترات طويلة في قواعد عمليات مؤقتة في ظروف شديدة لتنفيذ العمليات وفق النهج المحوري؛ وخفض عدد القواعد الدائمة للبعثة، استنادا إلى تقييم للمخاطر؛ ونشر مركبات صالحة لكل أنواع الأراضي، سواء ضمن المعدات المملوكة للوحدات أو المعدات المملوكة للأمم المتحدة، تكون قادرة على توفير ما يكفي من الدعم لنشر ما لا يقل عن ثلاث سرايا من سرايا المشاة في جميع أنحاء منطقة البعثة؛ وتوسيع المناطق التي تصل إليها قوة البعثة من خلال الاستخدام الفعال لشبكة الأنهار في البلد بالاستعانة بسفن الدعم والصنادل الذاتية الدفع لوحدة القوات البحرية وزوارق الدوريات الصغيرة لبعض وحدات المشاة؛ وتعزيز قدرات الإنذار المبكر.

206 - وقد تغيرت الحالة على أرض الميدان تغيرا كبيرا منذ أن وُضع تصور لقوة الحماية الإقليمية التابعة للبعثة وأُدرجت في ولاية البعثة. وأقرت الجهات صاحبة المصلحة بإمكانية إدراج قوات إقليمية ضمن قوة البعثة من أجل تعزيز المشاركة السياسية على الصعيد الإقليمي في التصدي لانعدام الأمن. غير أن الحالة الأمنية في جوبا مستقرة الآن بدرجة معقولة وأكثر أمنا من العديد من المناطق الأخرى في البلد. وقد أدمجت قوة الحماية الإقليمية في قطاع جوبا، للسماح للبعثة بنقل قوات أخرى خارج العاصمة إلى مناطق أكثر تقلبا، تمشيا مع ديناميات النزاع المتغيرة واحتياجات البعثة. وتقوم جميع القوات في الوقت الحاضر بنفس المهام التي صدر بها تكليف. ويمكن الإقرار بهذا التحول في الولاية، مع التسليم بأن العديد من مهام قوة الحماية الإقليمية لا تزال ذات أهمية بالنسبة للعنصر العسكري للبعثة بأكمله.

207 - وينبغي أن يكفل مكتب الشؤون العسكرية أن تكون لدى قوات البعثة المنتشرة المعارف والمهارات المناسبة لأداء المهام الموكلة إليها، فيما ينبغي للبعثة، تمشيا مع ما هو مبين في دليل الأمم المتحدة لكتائب المشاة، أن تعمل على تقييم أفراد القوات الوافدة للتأكد من امتلاكهم المعارف المتعلقة بحماية المدنيين، وخاصة فيما يتعلق بالعنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. ومن الصعب سد ما يكون من ثغرات في المهارات لما تكون الوحدات المعنية داخل البعثة، بالنظر إلى وتيرة العمليات. ومع ذلك، ينبغي للبعثة، عندما تلمس نقصا في المهارات والمعارف، أن تعمل على سد هذه الثغرات. وينبغي للبعثة أيضا أن تزيد من عدد الخبراء المتخصصين في الشؤون الجنسانية داخل القوة. ويمكن تلقي الدعم في هذه الجهود من أفرقة تدريب متنقلة تأتي من نيويورك أو من مراكز إقليمية للتدريب على حفظ السلام تكون لها خبرة ذات صلة في الشؤون الجنسانية والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وينبغي للبعثة أيضا أن تتخذ خطوات لضمان عدم فقدان المعارف بسبب تناوب الخبراء الاستشاريين في الشؤون الجنسانية الذين يعملون في القوة التابعة للبعثة، وينبغي لها استعراض مدة انتداب هؤلاء الخبراء الاستشاريين حتى يتبين هل هذه المدة مناسبة أم فيها تقويض لفعالية الدور المنوط بهم.

باء - تكييف مهارات أفراد شرطة الأمم المتحدة وموظفي شؤون السجون

208 - لدى البعثة حاليا 733 من أفراد الشرطة وست من وحدات الشرطة المشكلة تضم 290 1 ضابطا. وتقع ثلاث من وحدات الشرطة المشكلة التابعة للبعثة في جوبا، ووحدة في ملكال، ووحدة في بانتيو، ووحدة واحدة موزعة بين بور وواو. واستمع فريق الاستعراض إلى مقترحات من البعثة بشأن خفض قوام وحدات الشرطة المشكلة وإعادة وحدتين من الشرطة المشكلة إلى بلديها نتيجة لانخفاض الحاجة بعد إعادة تصنيف بعض مواقع حماية المدنيين. ويدرك الفريق أن بعض وحدات الشرطة المشكلة ستصبح زائدة عن الحاجة مع مرور الوقت بسبب إعادة تصنيف المواقع، ولكنه يوصي بخفض تدريجي لقوام وحدات الشرطة المشكلة بما يراعي تغير الظروف ويسمح للبعثة بمراقبة الحالة في المواقع لفترة كافية من الزمن بعد إعادة التصنيف لضمان أن تكون لدى جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان ما يكفي من القدرة والإرادة لتوفير خدمات حفظ الأمن في هذه المناطق.

209 - ومن المرجح أن تظل احتياجات البعثة من أفراد الشرطة مستقرة نسبياً في العام المقبل، وسيتعين أن يظل أفراد الشرطة منتشرين في جميع المواقع الميدانية العشرة التي يعملون فيها حالياً. ومع انخفاض الحاجة إلى دوريات أفراد الشرطة في مواقع حماية المدنيين المعاد تصنيفها، ستحتاج البعثة إلى زيادة دور أفراد الشرطة في تقاسم المواقع مع أفراد جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان لتقديم المشورة والرصد لأفراد هذا الجهاز في المواقع. وينبغي لبعض أفراد الشرطة التحول أيضاً إلى دعم مبادرات الخفارة المجتمعية، وتوفير تدريب متخصص إضافي بشأن العنف الجنسي والجنساني وحماية المرأة، وإجراء التحقيقات وإدارة القضايا، بما في ذلك دعم سلسلة العدالة وتعزيز مهارات أفراد جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان. وينبغي للبعثة أن تقوم، بصورة مستقلة ومن خلال تقاسم المواقع مع جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان، باعتماد نموذج يركز على أعمال الخفارة المجتمعية ويكون مصمما بحيث يتكيف وفقا لمختلف المناطق الجغرافية بدلا من أن يكون موحدا في جميع أنحاء البلد.

210 - ونظراً لهذا التحول في الدور المتوخى لأفراد الشرطة، ينبغي للأمم المتحدة أن تضمن أن تكون لدى أفراد الشرطة المنتشرين في البعثة معارف غنية وخبرات متنوعة في الشؤون الجنسانية، والعنف الجنسي والجنساني، وإصلاح الشرطة، والتحقيقات، وغير ذلك من المهارات الفنية التي ستسمح لهم بالمساهمة في تعزيز سلسلة العدالة في جنوب السودان. وقد يتطلب ذلك تحويل بعض وظائف أفراد الشرطة إلى فريق الشرطة المتخصصة لتوسيع هذا الفريق. ويمكن للبعثة أيضا أن تنظر في تعيين أفراد من الشرطة في أدوار جهات الاتصال مع القسم الاستشاري لشؤون سيادة القانون وقسم حقوق الإنسان لضمان الاتساق فيما يبذله القسمان من جهود لتعزيز سلسلة العدالة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تدعم البعثة جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان لزيادة عدد النساء في صفوف الجهاز وتعزيز قدراته على أداء مهام الشرطة.

211 - ولدى البعثة أيضا أكثر من 80 من الأفراد المقدمين من الحكومات يعملون كموظفين لشؤون السجون في مراكز الاحتجاز التابعة لمواقع حماية المدنيين. وبسبب عملية إعادة تصنيف بعض مواقع حماية المدنيين سيصير هؤلاء الموظفون زائدين عن الحاجة في أدوارهم الحالية. وإذا قبلت الدول الأعضاء المعيرة لهؤلاء الأفراد بتعديل دور ومهارات بعضهم، فإنه سيكون بالإمكان تحويل عدد من هذه المناصب إلى أدوار استشارية فنية لدى منظومة السجون الوطنية، بالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويمكن إعادة تصنيف عدد آخر من وظائف الأفراد المقدمين من الحكومات لتقديم الدعم في مجالات أخرى من الإصلاحات المتعلقة بسيادة القانون.

جيم - قدرات المكاتب الميدانية

212 - اعتمدت البعثة، حتى الآن، على قسمها الاستشاري الصغير لشؤون سيادة القانون، الذي يوجد مقره في جوبا، ولكنه يسافر إلى المواقع الميدانية حسب الحاجة لدعم التقييمات والمحاكم المتنقلة. وكان هذا نموذجا مناسبا قبل تشكيل حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشّطة. وتمشيا مع توصيات فريق الاستعراض لتوسيع نطاق الدعم التقني والقدرات الاستشارية في قطاعات سيادة القانون والعدالة والمساءلة، ينبغي للبعثة أن توسع قدراتها الميدانية في مجال سيادة القانون للسماح بمزيد من التفاعل المنتظم مع الجهات الفاعلة على الصعيد دون الوطني و دعم العمليات الموسعة لنظام المحاكم المتنقلة. ومن شأن ذلك أن يتيح للبعثة الاستفادة من فرص الإصلاح على الصعيد دون الوطني. ويمكن توسيع نطاق هذه القدرات المتعلقة بسيادة القانون لتشمل جميع المكاتب الميدانية أو فقط في المواقع الميدانية ذات الأولوية التي يُرجح أن يكون فيها طلب كبير وحاجة أكثر إلحاحاً إلى هذا الدعم. ويمكن للبعثة أن تسعى إلى شغل بعض هذه الوظائف بأفراد مقدمين من الحكومات للتقليل إلى أدنى حد من الزيادات في طلباتها المتعلقة بالموظفين والميزانية، وإن كان من المرجح أن تكون هناك حاجة إلى بعض الزيادات.

213 - ونظراً لعدم وجود موظفين ميدانيين لديهم خبرة في مكافحة العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات، ينبغي أن تنظر شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة في إعادة تعيين بعض موظفي حقوق الإنسان العاملين في الميدان كمستشارين في شؤون حماية المرأة، أو الاستمرار في العمل تدريجيا بإسناد مهام مزدوجة إلى هذه الوظائف الميدانية وفق اختصاصات محدّثة تتطلب تعيين موظفين ذوي معرفة متخصصة في الشؤون الجنسانية والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. وينبغي للبعثة أيضا أن تكفل زيادة إعداد الموظفين المدنيين خارج شعبة حقوق الإنسان تدريجيا ليكونوا قادرين على التعرف على حالات العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات والتصدي لها سواء من خلال تعزيز التدريب أو عن طريق التوسع في الاستعانة بجهات التنسيق الميدانية المعنية بالشؤون الجنسانية وحماية المرأة. ويمكن للبعثة، في هذا المجال البالغ الأهمية، أن تنظر في تعيين موظفين وطنيين من الفئة الفنية، عند الاقتضاء، يكون بإمكانهم أن يجلبوا معرفة عميقة بالسياق والمهارات التقنية واللغوية اللازمة لتحقيق التكامل مع مجموعات المهارات المختلفة للموظفين الدوليين.

214 - ولمس فريق الاستعراض أيضا الحاجة إلى زيادة تدريجية في قدرات مكتب الإعلام على مستوى المكاتب الميدانية على مدى العام القادم أو العامين القادمين، بما يتماشى مع التغييرات في الدور الانتخابي للبعثة، لمساعدة شعبة الشؤون السياسية وشعبة الشؤون المدنية ووحدة الشؤون الانتخابية في تثقيف الناخبين وبذل الجهود الرامية إلى توسيع نطاق الحيز المتاح للعمل المدني. وينبغي أيضا بناء قدرات موظفي الاتصالات والإعلام للعمل في بيئة تسود فيها وسائط الإعلام الحديثة، وتحسين قدرتهم على إنتاج ونشر مواد تواصلية محايدة ونزيهة وموضوعية قبل موعد إجراء الانتخابات.

دال - قدرات مقر البعثة

215 - يوجد لدى البعثة حالياً موظفان متفرغان من موظفي إصلاح قطاع الأمن ولا توجد فيها قدرات مكرسة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ويقدم موظفا إصلاح قطاع الأمن دعما تقنيا محدودا في أمور نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وإذا وسّع مجلس الأمن من نطاق الدور الاستشاري التقني الذي تضطلع به البعثة بشأن إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، على النحو الموصى به في هذا التقرير، ستحتاج البعثة إلى قدرات إضافية في مقرها لتوفير هذه الخبرة. وستشمل الحاجة خلال

السنة الأولى إنشاء عدد محدود من الوظائف الاستشارية في المقر، مع ما يلزم من حيث القدرة والميزانية للسفر إلى المواقع الميدانية بهدف تقديم الدعم لرؤساء المكاتب الميدانية، حسب الحاجة.

216 - وينبغي للبعثة أن تجري تقييما تحدد من خلاله هل يمتلك موظفوها القدرة الكافية ومجموعات المهارات الصحيحة لتقديم الدعم التقني لعملية صياغة الدستور والإصلاحات القانونية التي ستكون مطلوبة في إطار تنفيذ اتفاق السلام المنشط. فإذا لم يكن لدى الموظفين مجموعات المهارات المناسبة، ينبغي أن تنظر في تعديل اختصاصات الوظائف القائمة من أجل إيجاد هذه المهارات المتخصصة ضمن الموارد المتاحة. وستحتاج البعثة أيضا إلى توسيع وحدتها المعنية بالشؤون الانتخابية تدريجيا لتقديم الدعم في الأعمال التحضيرية للانتخابات، بدءا بزيادة طفيفة في عدد من يوجد في جوبا من الموظفين القادرين على تقديم الدعم التقني، والتوسع في العمل من خلال نهج تدريجي استجابة للتقدم المحرز نحو إجراء انتخابات ذات مصداقية.

217 - وينبغي أن تحافظ البعثة على قدراتها المخصصة لحماية الطفل. وبالإضافة إلى التغييرات الموصى بإدخالها على الخبرة الميدانية في مجال العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات التي تم تحديدها بالفعل، ينبغي أن تنظر شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة في إمكانية مواصلة تعزيز قدراتها، ضمن المستويات الحالية للوظائف، عن طريق تحويل موظفين إضافيين إلى فريق التحقيق السريع التابع للشعبة. وأخيرا، فإن قدرات الشعبة محدودة جدا في الوقت الراهن ومكرسة لتنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وإذا زادت البعثة من دورها في تقديم الدعم التقني على النحو المتوخى في هذا التقرير، سيتعين عليها زيادة عدد الموظفين المخصصين لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في إطار الشعبة.

هاء - تحويل دور قسم الإغاثة وإعادة الإدماج والحماية لتعزيز قدرات البعثة على الحماية الميدانية

218 - لقد تغير دور الإغاثة وإعادة الإدماج والحماية على مدى ما مر من وجود البعثة. وفي حين أقر المحاورون بأهمية مساهمات قسم الإغاثة وإعادة الإدماج والحماية التابع للبعثة في التنسيق بين البعثة والعاملين في المجال الإنساني، فإن هذه الولاية تتداخل مع ولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، الذي يقود التنسيق بين العنصرين المدني والعسكري وله ولاية شاملة لتقديم الدعم في تنسيق الاستجابة الإنسانية في البلد. ومع إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين في واو وبور وجوبا، ينبغي للبعثة أن تنظر في إعادة توصيف مهام بعض موظفيها العاملين في مجالات الإغاثة وإعادة الإدماج والحماية للاضطلاع بدور موظفي حماية المدنيين في البعثة مع خضوعهم لتسلسل قيادي مزدوج تحت إشراف كل من رؤساء المكاتب الميدانية وكبير مستشاري حماية المدنيين في جوبا. ولدى البعثة قدر محدود للغاية من القدرات المكرسة لحماية المدنيين، ومن شأن إعادة توصيف مهام هذه الوظائف أن يوسع من قدرات الحماية، الأمر الذي يمكن أن يسمح بالتخطيط لمهام حماية المدنيين من منظور أكثر استراتيجية وتنسيقا.

واو - حالة الأمن والسلامة والمخاطر في البعثة

219 - أدخلت البعثة بعض التحسينات على سلامة الموظفين وأمنهم. فقد أفاد موظفو البعثة أن عدة مستشفيات ميدانية خضعت للتأهيل لتحسين قدرة البعثة على رعاية الجرحى والمرضى. وأنشئ مركز عمليات متكامل في جوبا لضمان عمل إدارة شؤون السلامة والأمن وشرطة الأمم المتحدة وقوة البعثة على نحو أوثق في مسائل سلامة الموظفين وأمنهم. وحدد فريق الاستعراض أيضا أوجه تحسن ملحوظ في الظروف المعيشية

للموظفات والظروف المادية التي يؤدين فيها عملهن، تمشيا مع معايير تكافؤ الجنسين التي وضعها الأمين العام، الأمر الذي يُتوقع أن يكون له أثر كبير على معدلات استبقاء الموظفات المدنيات. بيد أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله لزيادة هذه الأعداد بصورة أكبر على النحو المبين في الفصل الخامس من هذا التقرير.

220 - وخلص فريق الاستعراض إلى أن إدارة شؤون السلامة والأمن تتمتع بتغطية كافية لدعم احتياجات موظفي البعثة واحتياجات فريق الأمم المتحدة القطري بوجه أعم، متى كانت هذه الاحتياجات تندرج ضمن ولاية إدارة شؤون السلامة والأمن. غير أنه لكي يكون أفراد البعثة المدنيون أكثر خفة ومرونة، على نحو ما تتوخاه قيادة البعثة، يلزم مزيد من الدعم من إدارة شؤون السلامة والأمن، وسيتعين على البعثة أن تواصل إجراء التقييم لمعرفة هل قدراتها ومواقع انتشارها مناسبة، بالنظر إلى تطور وضع البعثة.

221 - وفي حين أوضحت إدارة شؤون السلامة والأمن أن وضعها من منظور المخاطر يتماشى مع التهديدات المحددة الموجهة ضد الموظفين والتي مصدرها القوات الحكومية والجماعات المسلحة غير الحكومية، استمع فريق الاستعراض إلى كل من مسؤولي البعثة والجهات الفاعلة في المجال الإنساني وهم يعربون عن مخاوفهم من أن تكون إدارة شؤون السلامة والأمن تأخذ بإجراءات احتراس من المخاطر مبالغ فيها بحيث تقيد تحركات الموظفين بدون مبرر. وقد يكون من الصعب تعديل هذا النمط بالنظر إلى الشواغل المتعلقة بالأثر المحتمل على سلامة الموظفين وأمنهم. ومع ذلك، ينبغي توجيه جهود الإدارة في المقام الأول نحو تعزيز قدرة عناصر البعثة على الاضطلاع بالمهام، بما يتماشى مع الولاية المقررة، مع التخفيف من حدة المخاطر في أثناء ذلك.

222 - وبالمثل، ينبغي للبعثة أن تكفل عدم فرض قيود مفرطة على نفسها في استخدام العتاد الجوي ونشره. وقد لمس فريق الاستعراض شواغل من أن عتبة المخاطر التي تتطلب رفع عملية اتخاذ القرارات بشأن نشر العتاد الجوي إلى أعلى مستويات قيادة البعثة في جوبا إنما هي عتبة منخفضة للغاية، بحيث ينجم عن ذلك عملية مفرطة في المركزية وثقل الأعباء. وينبغي للبعثة أن تنظر في إعادة تقييم ما يعتبر حالة عالية الخطورة للغاية وغير مقبولة بالنسبة للطائرات. وفي حين أُسقطت طائرتا هليكوبتر تابعتان للبعثة، وتواجه البعثة بالفعل خطراً كبيراً مقارنة بعمليات حفظ السلام الأخرى، من الضروري أن تظل البعثة مستعدة وقادرة على استعمال الطائرات لدعم أنشطة حماية المدنيين والحفاظ على رؤية واقعية للمخاطر التي تتعرض لها الطائرات مع تطور الحالة الأمنية والجهات الفاعلة المسلحة الضالع في أعمال العنف.

زاي - العتاد الجوي

223 - لدى البعثة حاليا أسطول من 22 طائرة مدنية وثماني طائرات عسكرية تحت تصرفها. وبلغ معدل استخدام البعثة لطائراتها الثابتة الجناحين خلال السنة المالية 2020/2019 نسبة 72,36 في المائة، وبلغ معدل استخدامها للطائرات المروحية نسبة 79,02 في المائة. وتشير معدلات الاستخدام هذه، إلى جانب المشاورات التي أجراها فريق خبراء الاستعراض، إلى أن العدد الحالي من العتاد الجوي للبعثة مناسب للمهام التي تتطلبها الولاية المقررة. ونظرا لطول مواسم الأمطار، وسوء الهياكل الأساسية للطرق، وأهمية استمرار قدرة البعثة على التنقل أو تعزيز هذه القدرة من أجل حماية المدنيين، والحفاظ على الدعم الجوي اللازم لسلامة الموظفين، ينبغي الحفاظ على العتاد الجوي الحالي.

ثامنا - العلاقات مع سلطات جنوب السودان

224 - كما أبرِز من قبل، لعلاقة البعثة مع سلطات جنوب السودان، بوصفها الحكومة المضيفة، أثر قوي على قدرة البعثة على العمل بفعالية. فبعثات حفظ السلام تتطلب تأييد البلدان المضيفة، وعندما يكون هذا التأييد متحفظا وليس جديا، فإن ذلك يقوض جهود حفظ السلام. وكما لوحظ من قبل، فإن انتهاكات اتفاق مركز القوات أعاقت بشكل خطير أنشطة البعثة. ومن خلال أنشطة التواصل المنتظمة، حسّنت قيادة البعثة علاقتها مع سلطات جنوب السودان. ورغم أن الجهات صاحبة المصلحة التي تحدثت إلى فريق الاستعراض أقرت بذلك، فإن الأمر يحتاج إلى أكثر من ذلك بكثير لتمكين البعثة من العمل بفعالية أكبر، ولا سيما لإزالة العقبات التي تعترض حرية التنقل. وعلى الرغم من أهمية وجود علاقة قوية وبناءة بين البعثة وحكومة الدولة المضيفة، هناك بعض التوترات المستحكمة التي لن تتمكن البعثة من التخفيف منها على المدى القصير. والبعثة مكلفة بمنع ما يخل بالحماية من تهديدات يكون مصدرها أحيانا من أطراف حكومية، كما أنها مكلفة بالتصدي لتلك التهديدات، ويتعين الوفاء بهذه الولاية.

225 - وخلص فريق الاستعراض إلى أن زيادة دور البعثة في تقديم المساعدة التقنية أو بناء القدرات من غير المرجح أن تؤدي وحدها إلى تغيير هذه الدينامية بشكل كبير. ويشير التلاعب بالمعونة الإنسانية واستمرار فرض القيود على الجهات الفاعلة في العمل الإنساني إلى أن ضخا للموارد لن يترجم مباشرة إلى قوة ضغط أو فتح سبل الوصول بلا عراقيل. وعلاوة على ذلك، تبين لفريق الاستعراض أن البعثة لن تتمكن من أداء مجمل الدور الذي تتوخاه حكومة جنوب السودان في بناء القدرات وتقديم الدعم التقني- ويرجع ذلك جزئيا إلى محدودية الموارد، لأن البعثة ليست الجهة الفاعلة المثالية لأداء بعض هذه المهام، ولأن المخاطر المرتبطة بزيادة بعض أنواع المساعدة لا تزال مرتفعة للغاية في الوقت الراهن. غير أن الديناميات والمخاطر السياسية ليست واحدة في جميع أنحاء البلد، وقد يكون للمساعدة التقنية المقدمة إلى السلطات على مستوى الولايات والمقاطعات، في بعض الحالات، أثر أكبر مما يكون لها على الصعيد الوطني. فما تقدمه البعثة من دعم تقني للجهات الفاعلة السياسية والمجتمع المدني على المستوى دون الوطني، وما تقوم به من تفاعل مع تلك الجهات الفاعلة، يمكن أن يعززا من اللامركزية، واللامركزية أمر مطلوب، ويمكن الاستفادة من ذلك أيضا لزيادة التأثير على الصعيد الوطني.

226 - وحدد فريق الاستعراض بعض التحولات التي يمكن أن تقوم بها البعثة وسلطات جنوب السودان لتحسين علاقتهما وإظهار حسن النيّة. أولا، يتعين على البعثة أن تضبط باستمرار توقعات سلطات جنوب السودان بشأن الدور الذي يمكن أن تضطلع به البعثة في إطار الولاية المنوطة بها والموارد المحدودة المتاحة لها. ثانيا، لبناء الثقة وضمان اعتراف الحكومة بالبعثة باعتبارها شريكا في الجهود الرامية إلى بناء الشرعية والسلام المستدام، بدل النظر إليها باعتبارها مصدر تهديد، يلزم أن تتاح للبعثة والسلطات الحكومية فرص لتبادل الآراء بصدق بشأن الحالة الراهنة وآفاق المستقبل، بما في ذلك إجراء مناقشة واضحة ومستمرة للإجراءات التي تعوق عمل البعثة. وينبغي أن يكون هذا الحوار أيضا من منطلق أن البعثة لديها توقعات واقعية من الحكومة، نظرا لأوجه العجز الهائلة في القدرات المؤسسية ومفهوم العقد الاجتماعي الناشئ والمسؤوليات المتعلقة بتحقيق رفاه المواطنين، حيث لا يزال هذا المفهوم لم يترسخ بعد في مختلف مستويات الحوكمة. وفي هذا الصدد، فإن إنشاء منتديات دائمة لإجراء الحوار، سواء شهريا أو أسبوعيا، بين قيادة البعثة ووزراء الحكومة المعنيين، ورئيس الدولة، عند الاقتضاء، سيكون أمرا مفيدا لكلا الطرفين. وعلاوة على

ذلك، ينبغي النظر في زيادة فرص التفاعل مع سلطات جنوب السودان مع إشراك الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، بالإضافة إلى الأمم المتحدة.

227 - وينبغي أن يعمل مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي أيضا مع البعثة لتحديد المجالات الرئيسية التي يمكن أن يساعد فيها الحوار مع البلدان والمؤسسات الأفريقية في دعم مكانة البعثة لدى سلطات جنوب السودان، وذلك بإثارة مسألة حرية التنقل وغيرها من الشواغل ذات الصلة باستمرار وإلحاح. وينبغي أن تكون الحواجز التي تعترض عمل البعثة مسألة ذات أهمية قصوى بالنسبة للأمم المتحدة، ولكن أيضاً للجهات الأفريقية صاحبة المصلحة: فالنجاح في تنفيذ ولاية البعثة سيعود بفائدة هائلة على المنطقة والقارة ككل وهي تسعى إلى إسكات البنادق في أفريقيا، ولذلك ينبغي للجهات الأفريقية صاحبة المصلحة أن تبذل كل ما في وسعها للمساعدة في تمكين البعثة من العمل في بيئة ملائمة أكثر. وينبغي أن يدرك مجلس الأمن والدول الأعضاء أن تواصلهم مع جنوب السودان يؤثر أيضا في حرية تنقل أفراد البعثة سواء نحو الأفضل أو نحو الأسوأ. وينبغي مواصلة الحوار مع مسؤولين جنوب السودان بشأن شواغلهم، كما ينبغي تحديد مسارات واضحة لإيجاد حل للأمور التي تثير القلق لدى كل جانب. وينبغي أن يكون الحد من انتهاكات اتفاق مركز القوات أو القضاء عليها جزءا من الحوار المستمر والمشترك بين هذه الجهات الفاعلة. وينبغي أن يُدرج في المحادثات التي تُجرى بشأن أي عملية يُراد منها إعادة تصنيف مواقع حماية المدنيين في المستقبل، وينبغي أن يكون شرطاً لازما لزيادة الدعم المقدم لبناء القدرات. وأخيرا، ومن أجل تحديد سبل المضي قدما بشكل بناء، يمكن للجهات صاحبة المصلحة في عملية السلام أن تنظر في التواصل مع الجهات الفاعلة في جنوب السودان بشأن الشواغل التي كانت أدت إلى فرض جزاءات مجلس الأمن.

تاسعا - الخلاصة

228 - يتطلب تحقيق السلام الدائم والشامل في جنوب السودان معالجة ديناميات النفوذ والنظم السياسية الراسخة التي غذت العنف في المقام الأول بدلاً من أن يكون لها دور في حماية المواطنين وتهيئة الظروف الملائمة التي يتحقق لهم فيها الرخاء. وقد أبرز بجلاء تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي لتقصي الحقائق في جنوب السودان كيف أن الحرب الأهلية في جنوب السودان كانت مدفوعة بالصراعات الدفينة على النفوذ السياسي والسيطرة على الموارد الطبيعية في بلد يواجه تحديات خطيرة في مجال الحوكمة وله مؤسسات وليدة. وقد خلص فريق الاستعراض إلى أنّ اتفاق السلام المنشط قد استأصل العنف السياسي وأتاح فرصاً للإصلاح، إلا أنّ معظم العوامل الأساسية التي تسهم في عدم الاستقرار لم تُعالج بعد. فجنوب السودان لا يزال في وضع هش، وخطر العودة إلى العنف يلوح في الأفق مع اقتراب البلد من موعد الانتخابات، على النحو المنصوص عليه في اتفاق السلام المنشط، دون إحراز تقدم ذي شأن في إصلاح قطاع الأمن أو نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أو إصلاحات الإدارة المالية أو المساءلة.

229 - ولذلك لا تزال الحاجة ماسة إلى وجود البعثة، وإلى الولاية المنوطة بها وما تقوم به من أنشطة. ولا تزال الركائز الأساسية لولاية البعثة صالحة، وهي: تقديم المساعدة في التخفيف من أثر العنف على السكان، من خلال المستويات الثلاثة لجهودها لحماية المدنيين؛ وتهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الإنسانية؛ ورصد الانتهاكات وتعزيز المساءلة؛ والمساعدة على إرساء أسس السلام الدائم وتحسين الحوكمة. ومن شأن إدخال بعض التعديلات على عمل البعثة في إطار هذه الركائز، على النحو المبين في هذا التقرير، أن يساعد البعثة على الاستفادة مما يُتاح لها من فرص.

230 - ومن المهم أيضــاً، من أجل المضـــي قدماً، أن تســتفيد الجهات الفاعلة من جميع الموارد المتاحة، بسبل منها تحسين الاستفادة الحالية من الموارد: داخل البعثة، من خلال زيادة التكامل وزيادة الأنشطة التي تتوخى تحقيق النتـائج؛ وبين البعثـة وفريق الأمم المتحـدة القطري من أجـل تلبيـة الاحتيـاجـات على أرض الميدان على نطاق واسـع جدا عن طريق تقسـيم واضـح ومتكامل للعمل؛ وبين البعثة وكيانات الأمم المتحدة في المنطقة والقدرات في مقر الأمم المتحدة؛ وبين البعثة والمؤســســـات الأفريقية، مع التركيز على التفاعل القوي والمنسـق. وفي هذا الصـدد، إذا قبل المجلس بالتوصـيات المذكورة أعلاه، يُقترح أن تنظم الأمم المتحدة والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي حلقة عمل تجمع بين مؤسـســـاتها المعنية لوضــع خطة عمل مشـتركة لأغراض المتابعة. وينبغي أيضــا عقد اجتماع بين هذه المؤسـسـات والجهات صــاحبة المصـلحة من جنوب السـودان لضـمان وجود فهم مشـترك للولاية والحصـول على الالتزامات اللازمة للتنفيذ. وأخيرا، هناك حاجة إلى تولي الجهات الفاعلة في جنوب الســودان على جميع المســتويات زمام المبادرة في عملية الســلام. فبينما يضــطلع المجتمع الدولي بدور أســاســي في هذه المرحلة، ينبغي بذل كل جهد ممكن لتعزيز الملكية المحلية كلما أمكن ذلك.